THE UNITED STATES AND UNESCO

July 1984

Published and distributed by the

CANADIAN COMMISSION FOR UNESCO
255 Albert Street, P.O. Box 1047
Ottawa, Canada K1P 5V8

Available on request

ISSN 0317-5693
Second class mail
registration no. 4257

PREFACE

The Canadian Commission for UNESCO held its 26th Annual Meeting from 6 to 8 June 1984, in St.John's, Newfoundland.

Aside from the working sessions and other activities foreseen on that occasion and which will be reported elsewhere, the programme of the meeting could not ignore the central preoccupation of all those who, in the present circumstances, are concerned with UNESCO, namely, the notice of withdrawal given by the United States of America last December and which is to take effect at the end of this year.

Two distinguished guests explored this topic in depth at the opening session of the meeting on the evening of June 6. The Director-General of UNESCO was represented, on this occasion, by Herschelle S. Challenor, Director of the UNESCO Liaison Office in Washington. Ian C. Clark, Ambassador and Permanent Delegate of Canada to UNESCO in Paris and member-at-large of the Commission, also devoted his opening address to the same subject.

Because of the importance and timeliness of these two addresses, the Canadian Commission for UNESCO had them translated and decided to publish them, in both official languages of Canada, in its Occasional Papers series which deals with important current issues.

Claude Lussier
Secretary-General

Ottawa, Canada
July 1984

THE NATIONAL COMMISSIONS
AND THE CURRENT CHALLENGE TO UNESCO

Address by
HERSCHELLE S. CHALLENOR
Director
Unesco Liaison Office in Washington

to the
26th Annual Meeting
of the
CANADIAN COMMISSION FOR UNESCO
in St.John's, Newfoundland
June 6, 1984

Mr. Chairman,
Mr. Ambassador,
Mr. Secretary-General, Commissioners,

It is a signal honour for me to bring you greetings from the Director-General of UNESCO who wanted very much to participate in this 26th Annual Assembly of the Canadian Commission for UNESCO.

Accomplishments on the Canadian Scene

I am particularly pleased to be in Canada, a nation which has contributed immeasurably to the work of UNESCO and to world peace. In 1956, former Prime Minister Lester Pearson played a key role in the settlement of the Suez crisis; as a result of his advocacy of peace through compromise, he was awarded the Nobel Peace Prize in 1957. In 1966, Arnold Smith, recently elected Secretary-General of the Commonwealth, organized the important Lagos Conference on the Rhodesian crisis. In 1973, Maurice Strong took the lead in the Stockholm Conference that led to the establishment of the United Nations Environmental Programme (UNEP) for which he was named first Executive Director. And today in London, Prime Minister Pierre Elliott Trudeau continues to seek progress on the seemingly stalled North-South dialogue. As the 12th signatory to the UNESCO Constitution, Canada has been one of the most active founding members of the Organization. This activism finds expression not only in the vitality of your National Commission, but also through the excellent representation in Paris of your distinguished Permanent Delegate to UNESCO and Representative on the Executive Board, Ambassador Ian Christie Clark. Acting on behalf of his government, Ambassador Clark played a pivotal role in the recently concluded 119th Session of the Executive Board which examined, among other issues, the current challenge to UNESCO raised by the announcement of the United States of its intention to withdraw.

If I am pleased to be in Canada, I am especially delighted to see once again Claude Lussier, a former UNESCO colleague who served as Legal Advisor with both brilliance and aplomb and to meet Jim Harrison who was the highly respected Assistant Director-General for the Science Sector. Claude Lussier and I meet annually in the United States at the meetings of the U.S. National Commission for UNESCO and biennally at the UNESCO General Conference, but it

gives me special pleasure to see him in his own country.

Before turning to my topic for this evening, Mr. Chairman, allow me to pay tribute to the organizers of the Assembly, as well as to the warm hospitality of the people of the magnificent city of St.John's and to the provincial government of Newfoundland.

The theme you have chosen for your meeting, "The Atlantic Coastal Zone and its Influence on the Development of the Region" is both timely and appropriate. The resources of the seas along with those of outer space represent the two remaining frontiers for scientific and technological development. It is further important to be ever reminded that great industrial powers like Canada, as is the case of other western countries, are still developing. This is a process that also takes place outside the Third World. My colleague Mr. Steyaert from the Science Sector at the Secretariat in Paris will speak to you tomorrow about UNESCO activities in this area.

The Role of National Commissions

The theme I have selected, "The National Commissions and the Current Challenge to UNESCO," was designed to highlight the unique role of the National Commission within the United Nations system particularly within the context of the current situation that faces our Organization.

Provided for under Article VII of UNESCO's Constitution, the National Commissions in the Member States are institutional partners in carrying out the work of the Organization. Responding to Resolution 7.41, adopted at the 19th Session of the General Conference in 1976, the Director-General and the Secretariat worked in conjunction with the National Commissions to prepare a Charter for National Commissions. This document, in whose formulation Canada contributed so ably as a member of the thirteen member Ad Hoc Group, clearly sets forth the purposes and responsibilities of the National Commissions, and responsibilities of UNESCO and Member States towards these commissions.

According to Article 1 of the Charter,

The function of National Commissions is to involve in UNESCO's activities the various ministerial departments, agencies,

institutions, organizations and individuals working for the advancement of education, science, culture and information, so that each Member State may,

(a) contribute to peace and security and the common welfare of mankind by participating in the activities of UNESCO which aim to advance the mutual knowledge and understanding of peoples, give fresh impulse to popular education and to the spread of culture, and maintain, increase and diffuse knowledge,

(b) play an ever increasing role in UNESCO's work, and particularly in the formulation and execution of its programmes.

The Responsibilities of UNESCO

UNESCO in turn has certain responsibilities toward National Commissions. The Director-General and the Secretariat at large, take these responsibilities seriously. During the past five years under the leadership of Mr. M'Bow, in response to the expressed will of the Member States, resources allocated to support National Commissions have increased. Between 1981-1983 and the current 1984-1985 biennium, funds for training of officials of the National Commissions have increased from an average annual amount of $127,263 to $204,350; funds for conferences and meetings of National Commissions have gone up from $166,133 to $212,900; and the allocation for equipment and other support for National Commissions has been raised from $464,060 to $600,400. In the last triennium 1981-1983, UNESCO let 910 contracts to 123 National Commissions for a total amount of $6,269,267. Seven of these amounting to $45,200 were awarded to your own Commission. Most importantly, during this same period, funds available to Commissions under the Participation Programme have climbed from an average of $5,016,000 per year to $7,017,400.

In October 1984, the European Regional meeting of National Commissions will take place in Budapest. Such meetings provide an opportunity for a group of Commissions to strengthen their dialogue with UNESCO. However, even now as part of the consultation process with Member States over the priorities for the programme of the next biennium, the voices of the Commissions should be heard. The 120th Executive Board, now scheduled to meet from 26 September to 19 October 1984, will review the contributions of Member States to the

questionnaire on the future programme and suggest some directions for 1986-1987. We count on this Commission, as it has in the past, to work with the Canadian government in preparing its recommendations.

Allow me at this juncture to reaffirm our appreciation to your Commission for offering to host a training seminar on Public Information Strategies for National Commissions in Ottawa, September 10-14 of this year.

It has been said that an organization is only as strong as its weakest link. UNESCO is your organization, and Canada's consistently supportive role has been a source of great strength.

The Creation of the Organization

Having discussed the role of the Commissions, in view of the present challenge to the Organization, it may be useful to review why they were created in the first instance. For it is my belief that part of the problem the Organization confronts today grows out of three dilemmas. The first two were present when UNESCO was established: 1) whether UNESCO should be principally an organization of independent intellectuals or of representatives of governments, and 2) whether its role is principally intellectual or developmental. The third is a more recent issue resulting from the dramatic changes in the international community since the founding of UNESCO: how to have both equality and equity in an Organization that has a "political majority", that is, a smaller number of rich industrialized states, and a "numerical majority" composed of developing countries whose perceptions do not always converge.

UNESCO is the product of a mixed marriage. The organization which was born in London in 1945 was inspired by both the International Committee for Intellectual Cooperation (ICIC) and the Conference of Allied Ministers of Education (CAME).

The International Committee for Intellectual Cooperation established by the League of Nations in 1921 was an initiative of the French government. The ICIC established a series of national committees, whose function was to maintain liaison with academics, intellectuals, and national research and educational

institutions. By 1926, the ICIC was given responsibility for the activities of the International Institute of Intellectual Cooperation. The activities of the IIIC, such as, the exchanges of academics, the dissemination of scientific and scholarly publications, cooperation in scientific research and the preparation of a copyright convention, have become key elements of intellectual cooperation in UNESCO's programme.

In contrast, the Conference of Allied Ministers of Education, for which the British exerted leadership, convened in London during the World War II years. As an intergovernmental organization, it concentrated on what might be done following the conflict to restore devastated schools and revise warped systems of education. The Conference persuaded the British government to invite Member States of the United Nations to a new constituent conference after the war. It was this London Conference in November 1945, as you know, that drafted the UNESCO Constitution.

In order to reconcile to two streams of thought about governmental versus independent intellectual representation within the new Organization, two concessions were made. First, the National Commissions were established as the post war progeny of the ICIC. They were to serve as the link between the Organization and the intellectuals in Member States. Secondly, representatives to the Executive Board were to be individuals noted for their achievement in the fields of education, science and culture. By 1954, following a constitutional amendment advocated principally by the United States and the United Kingdom, members of the Executive Board were to become official representatives of their governments. One might say that this was an important turning point in the "politicization" in UNESCO.

Therefore, the importance of the National Commissions as the principal remaining link to UNESCO's ICIC paternity cannot be overly stressed. The National Commissions are the vehicle by which the people in Member States interested in the Organization's fields of competence can make their voices heard.

The United States' Notice of Withdrawal

On December 16, 1983, the members of the National Commission of the United States raised their voices. They approved a resolution opposing the withdrawal of their government from UNESCO by a vote of 41 to 8. Thirteen days later on December 29, 1983, Secretary Shultz informed Director-General M'Bow of the United States' intention to withdraw from the Organization effective December 31, 1984.

The principal complaints on "the trends in the management, policy and budget" referred to in Secretary Shultz' letter are now familiar to you. Subsequently, on April 2, Timothy Reason, the Minister of Overseas Development of the United Kingdom, sent a letter to Mr. M'Bow expressing similar concerns. However, in his letter, Mr. Reason set forth eleven proposals to address his concerns covering programme issues, the governing bodies of UNESCO, budgetary questions, general programme matters, evaluation, other management issues and the Third Medium-Term Plan. Later in May, two other issues were raised: one related to personnel and management questions put forth by Mr. Kagawa, the Japanese member of the Executive Board, and another on the strengthening of the process of consultation relating to the preparation of the Draft Programme and Budget for 1986-1987 recommended by your distinguished Executive Board member Mr. Ian Christie Clark.

UNESCO's Reaction

The 119th Executive Board which just met in Paris May 9-26, took place in an atmosphere of frankness and serenity. As part of our ongoing review process and in response to the concerns raised by the United States, the United Kingdom and certain other states, the Director-General announced in his oral report to the Board on May 9 that he planned to establish five working groups to study and make concrete recommendations for improvement in the Organization's personnel recruitment and management systems, its current programme, its budgetary techniques, its evaluations mechanisms and its public information activities. Mr. Gerard Bolla, Assistant Director-General for Communication, has just been appointed Deputy Director-General with special responsibility for coordinating the activities of these working groups. In addition, the Board established its own 13 member "temporary committee", to be chaired

by Mr. Ivo Margan of Yugoslavia, to examine management practices, structural relations between the Board and the Secretariat and UNESCO's programme. The states represented on the Committee are: Algeria, Brazil, France, Guinea, Ireland, India, Jamaica, Japan, Nigeria, Tunisia, United Kingdom, U.S.S.R. and Yugoslavia. The Director-General will report to the 120th meeting of the Executive Board, now scheduled to meet from 26 September to 19 October, on the recommendations of his five groups and on those proposals already implemented. Similarly, Mr. Margan will report to the same session on the "recommendations and concrete measures designed to improve the functioning of the Organization" growing out of the work of their committee.

These two developments set the stage for a comprehensive assessment of the working of UNESCO and the mechanisms for identifying and implementing constructive changes. Concurrently, there are two assessments being undertaken by the United States. The General Accounting Office (GAO) review of administrative procedures and practices initiated by the Congress and that of the Department of State Monitoring Panel mandated to report to President Reagan on significant changes taking place at UNESCO during the course of the year.

In addition, the Board approved a resolution by a vote of 33 for, 6 against and 2 abstentions which regretted the U.S. decision to withdraw from UNESCO and expressed the hope that the U.S. "will reconsider its decision as soon as possible in the light of the views and proposals put forward by the members of the Executive Board".

While clear differences were expressed at the Board over the need to modify the programme approved at the 22nd General Conference, most Members sought some improvement in the working of the Secretariat. The Director-General and most of the Board members, in conformity with the Constitution and the regulations of the Organization, believe there can be no change in the programme approved by the highest legislative body of UNESCO unless such action is taken by a special session of the General Conference.

These are difficult times for UNESCO. As one thinks about the resolution of this situation, one is reminded of the wise counsel of former Prime Minister

Lester Pearson in response to a widely supported university petition to stop the flow of Canadian military equipment destined for American use in Vietnam. He stated on that occasion:

> Too many public declarations and disclosures run the risk of complicating matters for those concerned.... The more complex and dangerous the problem, the greater is the need for calm and deliberate diplomacy.

It is the fervent hope of the Director-General that the United States will decide to remain in UNESCO and thereby preserve the universality of the Organization.

Member States and International Organizations

To a certain extent, there will always be some natural tension between sovereign member states and international organizations, since the latter necessarily operate on the principle of the greatest good for the largest number. Rousseauian in effect, the "general will" that prevails in UNESCO is more than the sum of its philosophically diverse constituent parts, because the outcome reflects in large measure the differential political influence of its member states.

The decolonization process is probably the most important political phenomenon since the creation of the nation-state in the 19th century. It has changed the complexion and composition of the family of nations; altered the style of diplomacy and reordered the priorities of international discourse. Multilateral diplomacy ranks in importance with bilateral relations and economic justice has become a factor in the maintenance of peace.

Clearly, 1984 is vastly different from 1948. We live in an increasingly interdependent world. Although the nation-state remains the principal actor in international affairs, we are witnessing the emergence of global problems that require multilateral solutions. Intercontinental ballistic missiles are no respector of boundaries. Massive migrations of refugees generated by war, political repression and economic deprivation have created an international problem of colossal proportions. The digitalization of communications and the capability for direct satellite broadcasting have raised questions about

transborder flows. What role will Canada, the United States, the United Kingdom and other major western powers play in this more complex world? The current challenge to UNESCO is larger than UNESCO for it represents a threat to multilateralism, and to the entire United Nations system.

Words are still cheaper than war. The United Nations system, as the world's forum for dialogue and international cooperation must be strengthened For however strident the tones, however divergent the views, the United Nations and its specialized agencies are the listening posts of the world. To abandon them will not silence those views, at best it will only impair our ability to understand the world we share with others. At worst, it could create an Armageddon, after which the question to be raised will not be "who was right, but who is left."

On behalf of the Director-General, allow me to thank you again for this opportunity to participate in the 26th Annual Assembly and to wish you success in your deliberations.

BEHIND THE CRISIS AT UNESCO
A CANADIAN PERSPECTIVE

Address by
IAN CHRISTIE CLARK
Ambassador and Permanent Delegate
of Canada to Unesco
and Member of the Executive Board

to the
26th Annual Meeting
of the
CANADIAN COMMISSION FOR UNESCO
in St.John's, Newfoundland
June 6, 1984

The Work of UNESCO

The flood tide of words in the media about UNESCO after the United States' notice of withdrawal might do some good if it promoted some clear thinking about what the Organization is and why it is important.

I am often struck by the lack of understanding among the media, and even decision-makers, of what UNESCO's aims are, its limits (a lot of people have romantic ideas about this), its functioning and the way it is governed.

One reason for the misunderstanding is the wide range of its work, which its acronym suggests and even this vast spread of intellectual endeavour leaves out the social sciences and communication, in which UNESCO is very active.

Another source of confusion is money. UNESCO, unlike, for example, the World Bank of the United Nations Development Programme, is not a financing organization and the primary source of funds for the projects it sets up and implements is generally outside its own budget.

Between 1979 and 1983, it completed more than 1,000 projects and raised nearly $400 million to finance them.

The complexity of UNESCO's budget, admittedly, does not help understanding. The last General Conference of 161 Member States approved a compromise bi-annual budget of $374 million U.S. for UNESCO's operations in 1984-85, the only contrary vote coming from the United States, which is assessed to contribute 25 percent.

Assessments are based on the United Nations system calculated on the net national product of Member States at market prices averaged over three years, with adjustments to take into account comparative per capita income and the ability to secure hard currency.

The ten largest contributors in descending order of magnitude, are: the U.S.A., the U.S.S.R., Japan, the Federal Republic of Germany, France, the United Kingdom, Italy, Canada, Spain and the Netherlands. All together,

these countries represent 75.5 percent of the total. Canada's share is 3.04 percent. The Soviet Block accounts for approximately 16 percent. Seventy-seven Member States pay the minimal contribution of $10,000.00 U.S. Eighty-eight Member States contribute only 1 percent of the budget.

Given this background, the central question for tax-payers in the developed world and people in the Third World is: How much does UNESCO matter? Even in all those recent media criticisms of the Organization, which indulged in personal attacks and allegations, many of them unfounded, the opinion was general that UNESCO had mattered in the past. What I have found is that people from the developed world widely valued its work in cultural and archaeological preservation, efforts to preserve the world's great monuments, such as Abu Simbel and the Nubian temples, under menace from the waters of the new Aswan Dam, the island of Philae in the Nile, and the great Buddhist shrine of Borobudur, which was re-inaugurated last year.

The efforts to preserve the world's natural and cultural heritage through the work of the World Heritage Committee, is also of importance for both the developed and developing world. UNESCO's standard-setting through international Conventions concerned with both immoveable and moveable cultural property deserves a mention and Canada was the first developed country to accede to the 1970 UNESCO Convention on the Illicit Export and Import of Cultural Property.

UNESCO's voluntary campaigns to save the cultural heritage now number 31, and although they have raised in excess of $50 million, this is a mere fraction of the need.

Also mentioned were activities such as literacy and teacher training and its promotion of satellite-beamed television for educational purposes. Between 1979 and 1983, it was involved in bringing literacy to 15 million people and in 1980 alone, it aided the training of nearly 30,000 teachers. UNESCO's world-wide scientific programmes such as the International Hydrological Programme (IHP), the International Geological Correlation Programme (IGCP), the earthquake research conducted by the Natural Hazards Programme (NHP), the

Man and the Biosphere Programme (MAB) and the long-standing collaborative activities under the aegis of the Intergovernmental Oceanographic Commission (IOC) were also highly praised, as was the new International Biosciences Network. Scientists who work with such programmes in Canada frequently say they provide invaluable access to data and regions of the world that otherwise might not be of easy access for them.

If such activities mattered once, they matter now, not only to Third World scientists, but scientists from the developed world as well, particularly, so it would seem from their statements, those in the U.S.A.

Some 20,000 scientists now work in world-scale scientific activities extended over fields such as mineral resources, potential food supplies, the influence of the oceans on weather and the protection of the environment and the rational use and conservation of resources. Under the Man and the Biosphere Programme, threatened genetic pools are being preserved in more than 200 biosphere reserves around the world. UNESCO has helped finance and coordinate scientific programmes to monitor water pollution, soil degradation and deal with such issues as land use planning and the impact of urbanization. The International Programme for the Development of Communication has provided concrete and practical help for the struggling media of the Third World.

UNESCO's current two-year schedule of activities is divided into fourteen "Major Programmes", as you all know; education accounts for approximately 31 percent of the budget, science 30 percent, communications 7 percent and culture 11 percent.

Less than 15 percent goes towards contentious activities, such politically sensitive issues as human rights and the rights of peoples, reflections on world problems, peace and disarmament issues, the occupation of Palestine, etc.

Does this look as though UNESCO's useful activities are being totally overshadowed by theorizing, as has been alleged? One wag I met during the 119th Session of the Executive Board suggested that the Organization's deepest sin was talking too much and that, if its budget were cut, there would be less

of it. I was reminded of two "McLuhanisms" - "Propaganda is any culture in action", and, "When all is said and done - more will be said than done!"

However, action that is not preceded by careful studies and analysis can, and indeed does, prove to be counterproductive. Besides, action also costs a great deal more than words.

Since "politicization" is said to have reduced the Organization's effectiveness, it should be remembered that UNESCO's founders, the U.S., France and Britain, deliberately set up a political organization because they knew why its non-governmental predecessor, the International Institute for Intellectual Cooperation, had failed.

In a book on his years at UNESCO, Mr. Hoggart wrote, "If political ends are pursued wantonly and regardless of the evidence, then 'politicization' - the distortion of debate by the irrelevant introduction of political issues - sets in, and that can be toxic. The last few years have brought UNESCO much nearer the toxic level."

Yet, despite all his criticisms, and they are harsh, Mr. Hoggart said, after the U.S.A.'s announcement to withdraw, that he believed UNESCO was worth saving. The United States and other Western governments are partly to blame for UNESCO's problems, because they have failed to give it a high priority. He pointed out that most Western governments are very leery of UNESCO and tend to assign to it people of whom they do not expect great things. The solution must not be to withdraw but a greater effort to return UNESCO to its original purposes.

Hoggart concluded: "Some parts of our common life - some aspects of peacekeeping, some elements in human rights, some kinds of development - are a little better than they would have been if UNESCO had not existed. In spite of all its fantastic, baroque, bewildering failings, UNESCO remains one of the more hopeful institutions created in this ambiguous century."

UNESCO does useful and visible things that touch upon the pride of Third

World hopes, which are at a low ebb these days, and for the resentments and frustrations that follow from that disappointment. We are dealing with a forum in which people are venting feelings about conditions which do exist around the world. This is the reason why UNESCO has become a bitter battleground between North and South - indeed between Northwest and Southeast - the developed democratic countries on the one hand, and radical developing states backed by the Soviet Bloc on the other.

UNESCO is a sounding board of frustration because the main problems of the Third World cannot be solved in anything like the expeditious and painless way the theorists of economic "takeoff" promised in the 1950s and '60s. Early expectations of simple and rapid national development have been dashed. Indeed, not only has progress proved painfully slow and difficult, but in too many places, and in too many crucial areas of national life in Third World states, there has been little progress and actual deterioration.

UNESCO addresses itself to reality when it organizes such projects as the preservation of Moenjodaro and Abu Simbel, technical education, the distribution of textbooks, information systems, the preservation of national archives, agricultural research, preservation of the natural environment. This concrete work of the Organization is known to many Canadians who have participated, scientists, people in the arts and humanities, librarians, archivists, museologists, educators. What gets attention often in the press is the hot air and rhetoric that blows about UNESCO's General Conferences. However, UNESCO departs from reality when it heedlessly drafts new international orders.

It has in recent years - to quote a State Department fact sheet - "extraneously politicized virtually every subject it deals with". It has promoted the idea of a "new international economic order" and come up with (but backed away from) a project for a "new world information order", which would have placed restraints on how the news is reported in most of the world.

Neither of these "orders" in radical form had any serious chance of realization against the united opposition of the West, but some of the ideas

themselves infuriated Washington (and the western press), at the same time making a powerful appeal to the Third World exactly because they implied simple and sweeping solutions to difficult and longstanding problems, implying that with a conference, a debate and a vote the invidious advantage of power and wealth enjoyed for so long by the North over the South could be overturned.

The New World Information and Communication Order

Let me, in passing, try to put the New World Information and Communication Order in some kind of perspective. It has been defined as an evolving and continuous process which attempts to deal with the international balance of information, unequal information exchanges between North and South, the South searching for an equitable and reciprocal relationship. The North, particularly the U.S.A., is a principal exporter of media programmes. There is little two-way exchange. No other single issue has captured the western media and led to more ferocious attacks on UNESCO in recent years than the NWICO. The western media take the position that no progress has been made since 1980 (when the concept was finally adopted by a UNESCO General Conference) and that UNESCO continues to promote the right of the state to control the media.

It is certainly true that proposals to licence journalists and establish a code of conduct for the media had been made to the MacBride International Commission for the Study of Communication Problems, but these proposals were not included in the Commission's recommendations.

Even the U.S.A.'s internal review found that while debate on this subject had been rampant, UNESCO had not actually engaged in such practices and that controversy had receded in recent years. Yet publicly, the U.S.A. continues to stridently complain of UNESCO's virtual abandonment of the concept of free flow of information and that there is as yet no sign that "powerful elements" within UNESCO have abandoned advocacy of their "cherished" NWICO.

There are four major western press agencies, the Associated Press, United Press International, Reuters and Agence France Presse. Between them, they control over 80 percent of the world news flow. For Third World countries,

this means that even news of their own region is processed through London, Paris and New York. But Canada has more in common with the Third World than the U.S.A. on this issue. For instance, more than two thirds of the articles which appeared in the Canadian press and clipped by the Canadian Commission on the present crisis (and mostly negative and misleading) were by-lined from these major agencies. Canadians were forming their opinion of UNESCO based on information perceived by foreign eyes.

The role of the state in information flow is one of the issues, and surely Canadians here too can be sensitive to the revendications of the Third World who wish to have the means to interpret themselves to themselves. Living as we do in a constant environment of what has been described as "cultural pollution" emanating from South of the border and as much as we firmly oppose state censorship or control of the media, we also wish to interpret ourselves to ourselves. We have our state-funded, if independent, C.B.C. - for radio and television - and our visual media are subject to Canadian content regulations.

Fifty years ago, our great and gentle prophet, Graham Spry, observed that in broadcasting Canadians must choose between the state and the United States and the history of television in Canada has shown his unheeded words to be even more true today than when they were spoken. For Third World countries, the dilemma is the same but much magnified: Whose "Information" - whose "Order" one may well ask.

My point is that the western press has over-reacted and has been insensitive to, and largely ignored or underplayed, the very legitimate concerns of the Third World about the basic information inequality that gave rise to the NWICO. The problems are real and will not go away, whether the U.S.A. abandons UNESCO or not.

There is an irony in all this. The MacBride Commission not only brought new themes into the information debate, it made concrete proposals. One of these was for the establishment of the International Programme for the Development of Communication - the IPDC - known as the "son of MacBride". Canada was re-elected to this Committee last November and its purpose is to make grants

to communication projects in the Third World. The idea of the IPDC was originally proposed at the 1978 General Conference of UNESCO in Paris by the United States.

History of the Problem

For the following analysis, I am indebted to William Pfaff, a Paris-based commentator on international affairs and author of "Power and Impotence" and "Condemned to Freedom".

Obviously, it is seductive to people in the Third World to think that some external force deliberately holds them back. They have every reason to want to believe that their poverty and backwardness are caused by past exploitation by the colonial powers, and that they are held back today by "neo-colonialism."

The United States is blamed because it is the most powerful Western state, the most active in world affairs, the sponsor of multinational capitalism - and the epitome, seductive yet alarming, of exactly the modernity that Third World nations long for, even while fearing it.

For these countries, their past inspires pride but is also a terrible reproach. These once were splendid and subtle civilizations, dominating the known world. The Indus Valley, the civilizations of the Nile and Euphrates, Persia, the Arab caliphate, the Ottoman empire, Mogul India, Ming China, the ancient civilizations of Mexico and Peru and from Africa, Nigeria with its Nok, Ife and Benin cultures. Each was the equal of, or superior to, many European societies in its time.

Since the 15th century, the end of which saw the "discovery" of America, Europe has inexorably surpassed its rivals. It is appealing to believe this was merely some trick of technology, some unfair advantage the Europeans deliberately engineered to suppress and exploit the rest. That is the argument that underlies much of what is said and done today at UNESCO. But the truth is the contrary.

The controversy which provoked the U.S. government's decision to leave UNESCO at the end of this year is an affair in which the unspoken is vastly more important than what actually is charged and countercharged. This seems little understood by the American side.

I came back to Canada from Paris with no real answers but with several questions. These were put to me by a former museum colleague from Africa recently while flying from Paris to Washington to participate in a Colloquium on "Why preserve the past." Was the U.S. decision a signal to all U.N. agencies that the United States would henceforth pursue its national interests on a bilateral basis? Was the United States abandoning the consensus procedure which governs the deliberations of bodies like UNESCO? Was the consensus formula no longer acceptable to the U.S. because it was finding itself isolated in international fora? Even Canada and other developed countries did not always support U.S. positions and their willingness to abstain on certain issues only highlighted lack of support of the U.S.A. even among its allies. Was the U.S. looking for some form of veto power as a price for its participation in the U.N. system? These are important questions on which depends the future of the present international order. Blaming the budget or levelling personal charges against the Director-General of UNESCO can only trivialize issues of grave significance to the world.

The United States persists in seeing the growing stridency of Third World voices as a rebuke against itself, not as an indication of the growing maturity of the Third World in defence of its own interests and future. This is unreasonable. The South has grown into a legitimate bloc. The United States should strive to understand that what it construes as a tide of anti-Americanism does not automatically imply pro-Sovietism.

The United States ended World War II as the champion of decolonization and world organization. It pressed the European colonial powers to set their possessions free. It supported a certain kind of political and social development which expected political evolution in the Afro-Asian countries toward the model of the United States itself. After all, was not the United States a former colony, a successful revolution?

As Pfaff has so forcefully pointed out, this was illusion. The discrepancy between what America was and is, and what Asians, Africans, Latin Americans and the other people of the ex-colonial world have experienced, is so vast as to make even ordinary communication extremely difficult. Far from serving as a model for Third World development, the United States now finds itself blamed for virtually everything that has damaged the well-being and interests of the people of Asia, Africa and Latin America. It is held responsible for the disappointments of modernization itself.

This may seem preposterous, grotesque, unfair; it is a fact of contemporary politics. The reaction of the present U.S. administration has been to strike back against its critics, refusing to accept these criticisms, talking back in the United Nations and UNESCO. And now it is simply picking up its marbles and leaving the game by giving notice that it will be gone at the end of 1984, unless significant - even drastic changes - take place in an impossible time frame. This announcement has cleared the air of much hypocrisy and cant. Nonetheless, there is reason to believe that American withdrawal from UNESCO will in the end do serious damage to both sides.

UNESCO has come, more than any other of the U.N. agencies, to serve not only the needs but the anxieties of the Third World countries. It is their spiritual home, if you like, and also the means by which they express their resentments. Precisely this lies behind the Organization's so-called politicization - a kind of radical appropriation of UNESCO, a reverse colonization of an institution conceived by the West and meant to serve Western ideas, and ideals and American ideals above all. The United States was the principal advocate of a one-nation, one-vote international organization from the time of Woodrow Wilson and the League of Nations.

What has happened to UNESCO is an effort by Third World countries not only to make the Organization serve their interests but to uphold their grievances and assuage their self-doubts.

Let me stress again that the East is antiquity. The archaeological site of Moenjodaro, which reveals a sophisticated city, 5,000 to 8,000 years old,

and an Indus Valley civilization of which we today know very little, is a supreme example of this. Asia possessed civilization, language, religion, art, technology and mathematics when Europeans still hunted with axes and were covered with woad.

Following Pfaff's thesis, what has happened in the U.N. and UNESCO is thus the direct result of things long sought and eventually obtained by the United States, acting according to the dominant current in modern American thought on international affairs, and against much foreign opposition. The U.N. and UNESCO, these world organizations of nations - with universal self-determination, every political entity however minuscule, set up as a proper state, with its place in these world councils - represent the success of American policy of 1918-1919 and of the 1940s and 1950s.

World opinion has proven to express not the lofty idealism of liberated mankind, as imagined by Americans, do I dare add "North Americans", but the tawdry reality of international life. It proves to be anti-American, anti-Israeli, anti-Western. It is often ignorant, hypocritical, unreasonable, applying double standards, exploitative. The present U.S. Administration asks why American interests would be served by remaining in, and largely financing, such institutions.

But then, perhaps, Washington should think about how the United States got into this situation. Americans, as a whole so enthusiastic for ideas and for vast reforms, might properly recall their own past, and Woodrow Wilson.

Woodrow Wilson expressed a messianism, a self-delusion, which nonetheless many, and eventually most, Americans accepted from the 1920s to the 1970s. The self-interest of the United States was no doubt disguised in a language of idealism. But in repudiating UNESCO, the United States repudiates something which for 50 years has been at the core of the nation's conception of its world role. Is this understood in Washington?

One would like to believe that it is, and that realism will take the place of what has been a destructive sentimentality. But there is not the

slightest evidence that this will happen. One is forced to conclude that absolutely nothing of this has been thought through. It will again, fatefully, be left to history to apply the test of reality.

It is only since the 15th century that the West has obtained and enlarged its margin of power and technique. The anguished question of why this should have been, and why it continues, is what lies behind the controversies at UNESCO.

The U.S. government is not one which responds with much sensitivity to philosophical and historical considerations. Nor is it bureaucratically capable of thinking very far ahead. Is any bureaucracy, even our own?

Is it possible for the U.S. government to enter far enough into the intellectual and emotional world of the developing countries to deal seriously with them, grasping the force of what lies behind the crisis at UNESCO? If it cannot, and can only insist to the Group of 77 that they should fear the Soviet Union and be grateful for the multinational corporation, then the decision to withdraw is perhaps understandable. That, in any case, is the scale of what is at issue.

Canadian View of the U.N. System

Now I want to say something about the traditional Canadian view of the U.N. system, as it has been expressed by one of our distinguished former Ambassadors to the United Nations General Assembly, William H. Barton.

From the outset, the U.N. has been tagged as a cornerstone of our foreign policy. The U.N., and all that it represented, encompasses an important dimension of our international goals.

The U.N. Charter, in its preamble and first chapter, sets out all the elements which Canadians believe are essential to a better world, and then goes on to provide the framework for international cooperation to make progress toward their attainment.

Canada has certainly been one of the better corporate citizens in the U.N., and has contributed generously to its support, not simply in financial terms but by its efforts to make worthwhile U.N. activities succeed.

There are two facets to our approach to the U.N. system which bear mention. First is the long-standing Canadian attraction to multilateral machinery to provide support in overcoming the difficulties we sometimes encounter in our relationships with our powerful friends.

The second facet has to do with what Ambassador Bill Barton calls the knight-in-shining-armor component of our policy. The U.N. is important as a platform in our efforts to make progress in such subjects as disarmament, the economic advancement of the Third World, human rights, the international rule of law, and so on. An element of idealism is important to Canadians in our relationships with the rest of the world.

The U.N. System and UNESCO

Let me now turn to the state of the U.N. system generally and UNESCO in particular at this moment in history.

The period from 1956 to 1960 was tremendously important for the U.N. system because the number of nations jumped from 50 to 100. Almost all of these new members were from the Third World, including 20 from Africa. Let me illustrate the effect of this by a recent event. A distinguished former colleague of mine, Duncan Cameron, Director of the Glenbow Museum in Calgary, attended a meeting of museum experts in Paris. He registered, picked up his papers and name card and rushed to his meeting. Having sat down behind the Canada sign, he was told he was in the wrong seat by a member of the secretariat, eyeing his identification. He glanced at it and read "Mr. Duncan of Cameroon!"

This influx marred the beginning in the shift of voting power in all the agencies of the U.N. from the developed nations to those from Africa, Asia and Latin America. It also flagged the advance the pre-eminence in the U.N. system of issues of primary concern to the Third World.

In the last twenty-odd years the membership of UNESCO has grown to 161 (or is it now 162) and the developed world, including both the Western nations and the Soviet Bloc, has become a small minority. This increase in membership is, of course, simply a reflection of a major change in the world political situation. During this period the political and ideological boundaries between the major power groups have changed very little, but for the rest of the world, which 30 years ago was largely made up of a few colonial empires, there has been a metamorphosis. We now have more than a hundred new nations. This is unquestionably the most important development on the international scene since the end of World War II. It has produced a sea change in every dimension of international relations. The full story of the consequences for all of us has yet to be told.

For the U.N. system in general and UNESCO in particular, the most immediate consequence of the threefold increase in membership has been institutional. Everything that goes on takes a lot longer. UNESCO's Executive Board, under the defensible principle of equitable geographic distribution, now numbers 51 representatives from Member States, a far too unwieldy instrument to carry out its responsibilities. Consultations are much more time-consuming and positions are more difficult to reconcile. Demagogues and extremists have a greater capacity to obstruct. After nearly forty years the secretariat has inevitably developed hardening of the arteries and vested interests as well as elephantiasis. Taken together these factors have had a marked effect on the capacity of the UNESCO delivery system. This applies with various degrees of force to all the specialized agencies.

Delegations from developed nations are sympathetic in the abstract to the aspirations of the Third World, but find the demands they are faced with painful in substance, often unrealistic, and distasteful in the form in which they are presented. Moreover, even the modest response that most would be prepared to make is being thwarted by the current restrictive approach of the American government - all of which does not improve the tone of the debate.

Recognizing that the great powers are a law unto themselves, the instinct and main thrust of the developing nations has been to detach themselves from issues dividing East and West.

Because they lack the power and resources to back up words with deeds, they demonstrate their frustration by often staging unending debates on political issues. They push to adoption highly emotional, and in our view often extreme resolutions. To the irritation of countries like Canada they have pursued similar tactics in all the specialized agencies, which detracts from the technical responsibilities of these bodies.

Is UNESCO Worth Keeping As It Is?

The real question is not what is wrong with UNESCO, or even whether we can make it right, because its problems are intrinsic to its composition and the state of the world today. The real question is whether the game is worth the candle. Is UNESCO worth keeping as an institution, and even if it can't be abandoned completely, should we simply assign it a low priority as an apparatus that is only marginally useful in coping with the problems of intellectual development in Education, Science and Culture?

I do not think these are real options. The reality of 1984 is that for better or worse we have on the world scene about 162 nations; a few are relatively wealthy and powerful, but the majority are desperately poor, with weak political, economic, social and cultural institutions. In many cases, they are caught up in ruinous regional conflicts as a legacy of past history, much of it "colonial" history, imposed on them, so to speak, by Europeans. The prospects for future global peace and progress are bound up in our success or failure in coming to terms with the implications of this world community. The strategic implications testify to the fact of interdependence, which even the most powerful nations can ignore only to their ultimate peril. Whether we like it or not, multilateral cooperation involving multilateral agreements based on multilateral negotiations are, and will remain, an inescapable fact of life.

The lesson for Canada, ironically, is that to preserve our political independence, we have to recognize our economic interdependence and our cultural interdependence too and work to preserve the integrity and dynamism of the multilateral system.

But nowhere is it written that the system must endure and adapt to the new reality. Its evasion is all too plausible if our political leaders and opinion makers do not come to grips with interdependence. We must recognize the common necessity for action. Perhaps we should be inspired by Lewis Carroll:

"But the valley grew narrower and narrower still,
And the evening got darker and colder,
Till (merely from nervousness, not from good will)
They marched along shoulder to shoulder".

The U.S. Decision, and Canada

I have tried to provide you with some sense of what I perceive to be the background to the U.S. decision to withdraw from UNESCO and to suggest that it has ramifications for the multilateral U.N. system as a whole and the principle of universality, a principle which Canada has always defended. I have tried also to give you a perspective of how UNESCO in general and the U.S.A.'s role in it in particular, are perceived by the developing world. And you should have no illusions about the fact that while Canada regretted strenuously the U.S.A. decision, and made its views clearly and forcefully known in Washington you know from your own councils that the Canadian Government has shared and continues to share many of the U.S. complaints and concerns about certain activities and initiatives of UNESCO over a number of years. We all have noted that the United States' decision is firm, as it was announced but not definitive and that the U.S.A. is willing to re-examine its decision if substantial changes are brought about.

Canada is determined in working from within to participate in the process of renewal with other like-minded Member States. We must continue to be inspired by UNESCO's founding principles and we should be vigilant in maintaining their integrity. We must work to convince UNESCO to concentrate on the core areas of its mandate and establish priorities for UNESCO's activities in Education, Science and Culture. We must insist that UNESCO avoid duplication with the activities of other agencies in the U.N. family, and I would hope that the Canadian National Commission, in its continuing review of UNESCO's programme, can vigorously participate in efforts to reinforce it, to concentrate and focus its activities so as to strengthen it, which does not mean that these

efforts should have the intent of reducing assistance being provided to the developing countries. If it is the desire of the vast number of Member States to see UNESCO survive the present crisis and to be provided with resources, both financial and professional, to better meet the challenge of intellectual development within the fields of UNESCO's competence, the Organization must first become more efficient and more specific in its activities.

Attempts at Solutions and Questions Without Answers

A number of initiatives and démarches of a kind to influence the future orientation of UNESCO have occurred since the last General Conference and the subsequent U.S. decision to withdraw last December. Let me list them: first, the Director-General's letter of January 31st for the purpose of consulting Member States in order to prepare Document 23 C/5; the United Kingdom's letter of April 2nd to the Director-General, in which another founding Member State of UNESCO and major contributor expressed its major concerns, which it considered critical to the future orientation of UNESCO's programme and which has presented the Organization with a condensed chart for troubled waters, identifying the elements in the short, medium and long-term for a voyage to reform which is a positive and forward-looking initiative; the oral report of the Director-General to the Spring session of the Board, in which he announced proposals for internal reform in the areas within his competence; the debate conducted during the Spring session, pressed by the developed countries, including Canada, to effect changes in management practices, reforms in administration and re-orientation of the programme.

What has been accomplished by the 119th Session of the Executive Board? After some hesitation, it has established a special temporary committee of the Board and given it a broad mandate to prepare recommendations for substantive, concrete reforms to be placed before the 120th Session which meets in September and October - and I would add, by which time the Director-General and his management team will have fleshed out, on the advice of advisory committees the Director-General is setting up this month, his proposals for changes and reform in the areas of management and administration. The reality testing of the Group of 77 has begun, and this will be a slow and laborious process because, as yet, there is no profound appreciation, in my view, of what will

happen following a U.S. withdrawal. The developing countries are indulging in a pious hope if they persist in naively believing that the U.S.A., in the light of mere promises, or the implementation of cosmetic changes only, could now reconsider its position, or that other concerned states, for that matter, if nothing is accomplished by the next General Conference, a domino effect, which could ultimately destroy the Organization, could begin.

If the U.S.A. does not change its mind by December 1984, have the developing countries faced the fact that the Medium-Term Plan and the programme voted at the last General Conference (and enshrined in 23 C/5), is no longer sancrosanct? There is a sense of unreality which persists in the developing world over "le défi américain" the lingering hope that Uncle Sam will continue to occupy centre stage in the role of Santa Claus rather than Scrooge after all.

Will the Group of 77 be prepared to priorise UNESCO's programme in the fall? The sensitisation process has hardly begun, and it has a long, long way still to go. And the U.S.A., will it be prepared to accept real, if relatively modest, improvement over the coming months (as the most realistic scenario) as a basis for reconsidering or postponing its decision until after the next General Conference when hope for reforms would have to be consecrated?

These are some of the questions I leave with you. The vast majority of Member States desperately want UNESCO to survive, but on their own terms, and with insufficient understanding, I'm afraid, of the salient concerns which are shared by all developed countries (and major contributors) which lie behind the present crisis. Are the developing countries giving sufficient attention to the developed countries' concerted efforts to deal with present realities, pushing ardently for changes now, before it is too late? Will the cry of Cassandra be heard? It is incumbent on all of us on the Canadian side who believe in UNESCO to ensure that we remain one of the Member States working ardently from within for major change and reform at this difficult and agonising time.

SUPPLEMENT TO OCCASIONAL PAPER 46

July 1984

Second class mail registration no. 4257

RECENT DEVELOPMENTS IN UNESCO

Overview of the 119th Session of the Executive Board

The 119th Session of the Executive Board, which met from 9 to 24 May 1984, provided the first opportunity for public debate among Member States on the implications of the U.S. notice of withdrawal, which is to take effect on 31 December of this year.

Two items on the agenda related directly to the issue:

5.1 Communication from the Secretary of State of the United States of America concerning the withdrawal of the United States of America (document 119 EX/14)

5.11 Communication from the United Kingdom's Minister of Overseas Development to the Director-General concerning U.K. policy on Unesco (document 119 EX/30)

Even before these items came up for discussion, however, the Director-General touched upon some of the implications of the U.S. notice of withdrawal in his oral report which he traditionally submits at the opening of each session. He thus informed the Board that the General Accounting Office of the United States had requested and been given authorization to conduct a study of the administrative practices of the Organization. He also informed the Board of a constitutional amendment regarding the withdrawal of Member States submitted by the Philippines. Such an amendment, which could only be considered by the General Conference at its next Session in 1985, could not therefore apply to the present situation.

The Director-General also announced a series of measures regarding the structures of the Secretariat and involving personnel policies, recruitment, decentralization, etc. the details of which he would discuss with the Board, at a later stage, in a private meeting.

Decisions of the Executive Board

The Board adopted two decisions relating to the two items mentioned above, the texts of which are attached. Decision 5.1 dealing with the U.S. withdrawal was adopted after a vote (33 in favour, 6 against (USA) and 2 abstentions (Canada)). Decision 5.11 establishing a temporary committee of the Board to study all proposals for reform and report to the Executive Board at its next session, was adopted by consensus. A third draft resolution dealing with the need for concentration in the programme, was not put to the vote but referred back to the temporary committee established by Decision 5.11.

The negative votes on Decision 5.1 were explained in the debate by the absence, in the resolution, of any reference to the need for reform which would allow the U.S.A. to remain in the Organization.

....2

The temporary committee of the Board is composed as follows: United Kingdom, Iceland, USSR, Yugoslavia, Brazil, Jamaica, Japan, India, Nigeria, Guinea, Algeria, Tunisia, France (as host country). The Committee had a first meeting on 25 May. It will meet again during July and September. A third meeting may be held in August.

An on-going subsidiary body of the Board, known as the "Special Committee", is responsible for the study in depth of various questions relating to the execution of the programme and its evaluation. At its 119th Session, the Board, at the suggestion of the Canadian member, Ambassador Clark, invited the Special Committee to study, inter alia, the whole problem of the international campaigns for the preservation of the cultural heritage of mankind which, since the successful completion of the campaign to safeguard Abu Simbel and other Nubian monuments, have proliferated at an increasingly rapid rate. Ambassador Clark has been designated as one of the rapporteurs responsible for this topic.

Decisions by the Director-General

On 1 June 1984, the Director-General announced two senior appointments, which bear some relation with the present situation as outlined above.

Jean Knapp (France) who was Assistant Director-General for Studies and Programmation, becomes Deputy Director-General, a post which had been vacant for a couple of years. This appointment is perceived as an answer to the pressing requests addressed to the Director-General that he discharge himself of some of the burdens of his office.

The second appointment, on the other hand, was not expected. Gérard Bolla (Switzerland) Assistant Director-General for Communications, becomes "chargé de mission auprès du Directeur général" with the rank of Deputy Director-General. The appointment is for a limited period and Mr. Bolla will be responsible for the setting-up and coordination of the five working groups, the creation of which the Director-General had announced earlier and which will be meeting throughout the summer. These five working groups will deal with the following questions: personnel, analysis of the programme, budgetary techniques, evaluation, public information.

Ottawa, Canada
July 1984

5.1 Communication from the Secretary of State of the United States of America concerning the withdrawal of the United States of America (119 EX/14 and 119 EX/INF.6)

The Executive Board,

1. Having taken note of the report presented by the Director-General in document 119 EX/14 relating to a letter from the Government of the United States of America concerning its withdrawal from Unesco,

2. Considering that in subscribing to the Constitution of Unesco every Member State has acknowledged in complete sovereignty all the principles and ideals set forth in that document,

3. Recalling the principle of universality of the United Nations system, of which Unesco is a member,

4. Takes note with regret that the Government of the United States of America has considered it necessary to take the decision to withdraw from Unesco;

5. Expresses the hope that the Government of the United States of America will reconsider its decision as soon as possible in the light of the views and proposals put forward by the members of the Executive Board.

(119 EX/SR.8, 9, 10, 11 and 19)

5.11 Communication from the United Kingdom Minister of Overseas Development to the Director-General concerning United Kingdom policy on Unesco (119 EX/30)

The Executive Board,

1. Having heard the Director-General and taking note of the initiatives which he announced to the Executive Board in his oral report, with a view to improving the functioning of the Secretariat,

2. Bearing in mind the debate which took place at the Board on item 5.11,

3. Also taking into account the necessity continuously to improve the functioning of all the organs of the Organization and to reinforce the climate of cooperation among Member States and taking note of the communication from the British Minister of Overseas Development (119 EX/30),

4. Decides, in conformity with Rule 17 of its Rules of Procedure, to establish a temporary committee composed of two representatives of each geographical group, it being understood that, given the exceptional circumstances, the member of the Executive Board representing the host country shall also take part in the work of the said committee;

5. Decides that the said committee, which will examine all proposals and suggestions arising from the debate in the Board of items 3.3; 4.1.1; 5.11 and 6.5 of the agenda, will have as its mandate to present to

....

the Board recommendations and concrete measures designed to improve the functioning of the Organization, on which either the Executive Board could take decisions or which could form the basis of recommendations to be presented by the Executive Board to the General Conference at its twenty-third session;

6. Recommends that the committee consider such other information and views as it deems relevant and necessary for accomplishing its mission;

7. Requests the Director-General to the Executive Board at its 120th Session a report on the results of the initiatives he has taken within his responsibility;

8. Also requests the committee to make a report on its work to the Executive Board at the same time.

(119 EX/SR.12, 13, 14, 15 and 19)

LES ÉTATS-UNIS ET L'UNESCO

juillet 1984

Publié et distribué par la

COMMISSION CANADIENNE POUR L'UNESCO
255, rue Albert, C.P. 1047
Ottawa, Canada K1P 5V8

Disponible sur demande

ISSN 0317-5693
Courrier de deuxième classe
nº d'enregistrement 4257

PRÉFACE

La Commission canadienne pour l'UNESCO tenait cette année sa 26^{e} Assemblée annuelle à St-Jean, Terre-Neuve, du 6 au 8 juin 1984.

Outre les réunions et activités normalement prévues à cette occasion et dont il sera fait rapport par ailleurs, le programme de cette assemblée ne pouvait passer sous silence la préoccupation majeure de tous ceux qui, dans la conjoncture actuelle, s'intéressent à l'UNESCO : les conséquences de l'avis de retrait des États-Unis d'Amérique, retrait annoncé en décembre dernier et qui doit prendre effet à la fin de la présente année.

Deux invités de marque ont traité de cette question en profondeur lors de la séance d'ouverture de l'assemblée, le 6 juin en soirée. Le Directeur générale de l'UNESCO s'était fait représenter à cette fin par Herschelle S. Challenor, Directeur du Bureau de liaison de l'UNESCO à Washington. L'Ambassadeur et Délégué permanent du Canada auprès de l'UNESCO à Paris, Ian C. Clark, membre à titre particulier de la Commission, a également bien voulu consacrer son allocution d'ouverture à ce même sujet.

En raison de l'importance de ces deux allocutions, la Commission canadienne pour l'UNESCO a estimé devoir en faire établir une traduction et les publier, dans les deux langues officielles du Canada, dans sa série des Pages documentaires qu'elle consacre aux grands sujets du moment.

Le Secrétaire général
Claude Lussier

Ottawa, Canada
juillet 1984

LES COMMISSIONS NATIONALES
ET L'ACTUEL DÉFI DE L'UNESCO

Allocution de
HERSCHELLE S. CHALLENOR
Directeur
Bureau de liaison de l'Unesco à Washington

à la
26e Assemblée annuelle
de la
COMMISSION CANADIENNE POUR L'UNESCO
à Saint-Jean (Terre-Neuve)
le 6 juin 1984

J'ai l'insigne honneur de vous transmettre les voeux du Directeur général de l'UNESCO qui désirait tant participer à cette 26e Assemblée annuelle de la Commission canadienne pour l'UNESCO.

J'ai grand plaisir à me trouver au Canada, pays qui a énormément contribué à l'oeuvre de l'UNESCO et à la cause de la paix mondiale. Douzième signataire de l'Acte constitutif de l'UNESCO, le Canada a été l'un des plus actifs membres fondateurs de l'Organisation. Son dynamisme se reflète non seulement dans la vitalité de votre Commission nationale mais aussi dans l'excellente représentation qu'assure à Paris votre distingué Délégué permanent et membre du Conseil exécutif, l'Ambassadeur Ian Christie Clark. Agissant au nom de son gouvernement, l'Ambassadeur Clark a joué un rôle clé lors de la récente 119e séance du Conseil exécutif qui s'est penché, entre autres choses, sur le défi que pose à l'UNESCO l'annonce par les États-Unis de leur prochain retrait.

Des fleurons au tableau du Canada

Je soulignerai aussi qu'en 1956, le très honorable Lester Pearson jouait un rôle capital dans le dénouement de la crise de Suez, ses efforts de paix par la négociation lui ayant valu le prix Nobel de la paix de 1957. En 1966, Arnold Smith, récemment élu Secrétaire général du Commonwealth, organisait l'importante Conférence de Lagos sur la crise rhodésienne. Puis en 1973 Maurice Strong prenait la direction de la Conférence de Stockholm qui a conduit à la création du PNUE dont il fut nommé directeur adjoint. Autre fleuron au tableau du Canada, c'est aujourd'hui le très honorable Pierre Elliot Trudeau qui ne cesse de chercher à relancer le dialogue Nord-Sud.

J'ai donc grand plaisir à me trouver au Canada, surtout que j'y rencontre Claude Lussier, ancien confrère à l'UNESCO, qui a su assumer ses fonctions de conseiller juridique avec éclat et aplomb. Nous nous rencontrons certes tous les ans aux États-Unis lors des assemblées annuelles de la Commission américaine et tous les deux ans aux sessions de la Conférence générale, mais il m'est particulièrement agréable de le revoir ici, dans son propre pays.

Avant d'aborder le sujet de mon allocution, permettez-moi, Monsieur le président, de remercier les organisateurs de la présente assemblée et de

rendre hommage à la chaude hospitalité de la population de St-Jean, cette si belle ville, et du gouvernement de Terre-Neuve.

Le thème que vous avez choisi, "La zone côtière Atlantique et son influence sur le développement des collectivités", est judicieux et à point nommé. Les ressources de la mer et celles de l'espace extra-atmosphérique sont les seules à encore défier la science et la technique. Fait plus important, il ne faut pas oublier que même les grandes puissances industrielles comme le Canada et les autres pays occidentaux sont toujours en train de se développer. Le développement n'est donc pas un processus exclusif au Tiers monde. Mon collègue M. Steyaert du Secteur des sciences du Secrétariat de Paris vous parlera d'ailleurs dès demain des activités de l'UNESCO dans ce domaine.

Le rôle des commissions nationales

Le thème que j'ai retenu pour mon allocution, "Les commissions nationales et l'actuel défi de l'UNESCO", a pour objet de mettre en évidence le rôle des commissions nationales au sein du système des Nations Unies, compte tenu plus particulièrement de la présente situation à laquelle doit faire face l'UNESCO.

L'Article VII de l'Acte constitutif de l'UNESCO prévoit que les commissions nationales des États membres sont associées à l'oeuvre de l'Organisation. Par ailleurs, conformément à la Résolution 7.41 adoptée par la Conférence générale à la 19e Session, en 1976, le Directeur général et le Secrétariat ont travaillé en collaboration avec les commissions nationales à rédiger une Charte des commissions nationales. Ce document, à la préparation duquel le Canada a activement participé en sa qualité de l'un des treize membres du comité spécial, établit clairement les buts et les responsabilités des commissions nationales ainsi que les obligations de l'UNESCO et des États membres envers ces commissions.

Article premier. Objet et fonctions
des commissions nationales

1. Les commissions nationales ont pour fonctions d'associer aux activités de l'UNESCO les divers départements ministériels, les services, les institutions, les organisations et les particuliers qui travaillent à l'avancement de l'éducation, de la science, de la culture et de l'information, de manière à mettre tous les États membres en mesure :

a) De contribuer au maintien de la paix et de la sécurité et de la prospérité commune de l'humanité en participant aux activités de l'UNESCO qui visent à favoriser la connaissance et la compréhension mutuelle des nations, à imprimer une impulsion vigoureuse à l'éducation populaire et à la diffusion de la culture et à aider à la préservation, à l'avancement et à la diffusion du savoir ;

b) De participer de manière croissante à l'action de l'UNESCO, en particulier à l'élaboration et à l'exécution de ses programmes.

Les obligations de l'UNESCO

L'UNESCO a en retour certaines obligations à l'égard des commissions nationales. Le Directeur général et l'ensemble du Secrétariat ont ces obligations à coeur. Au cours des cinq dernières années, l'Organisation a accru l'aide qu'elle apporte aux commissions nationales sous la direction de M. M'Bow, en réponse aux désirs exprimés par les États membres. Ainsi, les fonds destinés à la formation des cadres des commissions nationales sont passés d'une moyenne annuelle de 127 263 $ à 204 350 $ entre 1981 et 1983 et au cours du présent exercice biennal (1984-1985); de même, les fonds consacrés aux conférences et aux assemblées des commissions nationales ont bondi de 166 133 $ à 212 900 $ et les crédits affectés aux équipements et à l'appui des commissions nationales ont progressé de 464 000 $ à 600 400 $. Au cours des trois dernières années, l'UNESCO a passé 910 contrats d'une valeur totale de 6 269 267 $ avec 123 pays; votre propre commission a reçu 45 200 $ en contrats. Mais fait plus important encore, l'UNESCO a au cours de la même période porté d'une moyenne de 5 016 000 $ par année à 7 017 400 $ les fonds disponibles aux commissions nationales dans le cadre de son Programme de participation.

En octobre 1984, Budapest sera l'hôte d'une réunion régionale des commissions nationales européennes. De telles réunions donnent l'occasion à un groupe de commissions de nourrir leur dialogue avec l'UNESCO qui, pour établir les priorités de son programme du prochain exercice biennal, compte sur elles pour établir la liaison avec les États membres. Le Conseil exécutif, à sa 120e séance qui aura lieu du 26 septembre au 19 octobre 1984, étudiera les contributions des États membres qui auront répondu au questionnaire et recommandera en conséquence des orientations pour 1986-1987. Nous nous fions à votre Commission pour qu'elle associe étroitement, comme par le passé, les divers ministères

du gouvernement du Canada à la formulation de ses recommandations. L'organisation par votre commission d'un stage d'étude en matière d'information du public à l'intention des secrétariats des commissions nationales, qui aura lieu cette année du 10 au 14 septembre à Ottawa, illustre bien l'esprit de collaboration que chérit l'UNESCO.

On dit que la force de toute organisation est celle de son plus faible maillon. Dans cette organisation que constitue l'UNESCO, le Canada est certes l'un des maillons les plus forts.

La création de l'Organisation

Pour mieux mettre en perspective la présente crise, après avoir revu le rôle des commissions nationales, il serait peut-être utile de rappeler pourquoi elles ont été créées en premier lieu. Car j'estime qu'une partie du problème confrontant aujourd'hui l'Organisation naît de trois dilemmes dont deux remontent à la création de l'Organisation : 1) l'UNESCO doit-elle être principalement une organisation d'intellectuels indépendants ou de représentants de gouvernements; 2) doit-elle s'occuper surtout des choses de l'esprit ou du développement et des questions internationales récentes issues des bouleversements survenus sur la scène mondiale depuis sa création; 3) comment concilier les principes d'égalité et d'équité alors qu'il existe en son sein une "majorité politique", celle du petit nombre des pays industrialisés riches, et une "majorité numérique", celle des pays en développement dont les perceptions ne sont pas toujours convergentes.

L'UNESCO est le produit d'une union mixte. L'Organisation qui a vu le jour à Londres en 1945 est modelée à la fois sur le Comité international de coopération intellectuelle et sur la Conférence des ministres alliés de l'Éducation.

Le Comité international de coopération intellectuelle a été créé par la Société des Nations en 1921 à l'instigation du gouvernement français. Le CICI s'est doté de comités nationaux dont le rôle était de faire la liaison avec les universitaires, les intellectuels, les établissements de recherches et les maisons d'enseignement des divers pays. En 1926, le CICI devenait responsable des activités de l'Institut international de coopération intellectuelle. Les sphères d'influence de l'IICI, telles l'échange d'universitaires, la diffusion

de publications scientifiques et savantes, la coopération en recherches scientifiques et la préparation d'une convention sur les droits d'auteur, sont les éléments clés mêmes de la coopération internationale du programme de l'UNESCO.

La Conférence des ministres alliés de l'Éducation dirigée par les Britanniques s'est réunie à Londres pendant la Deuxième guerre mondiale. Organisation intergouvernementale, elle s'est intéressée aux mesures à prendre à la fin du conflit pour rétablir les systèmes d'éducation dévastés. La Conférence a convaincu le gouvernement britannique d'inviter les États membres des Nations Unies à une nouvelle conférence, une fois la guerre terminée. Il s'agissait de la Conférence de Londres (novembre 1945) qui, comme vous le savez, a rédigé l'Acte constitutif de l'UNESCO.

Pour réconcilier les deux écoles de pensée, l'une en faveur de la représentation par des intellectuels, l'autre préconisant la représentation gouvernementale, il a fallu consentir à deux compromis. Le premier a été la création de commissions nationales, progéniture d'après-guerre du CICI, qui devaient établir des liens entre l'Organisation et les intellectuels des États membres. Le deuxième, les membres du Conseil exécutif devaient être des personnalités compétentes dans le domaine de l'éducation, de la science et de la culture. En 1954, consécutivement à un amendement de l'Acte constitutif préconisé surtout par les États-Unis et par le Royaume-Uni, les membres du Conseil exécutif devenaient des représentants officiels de leurs gouvernements. On peut affirmer que ce fut là un point tournant de la "politisation" de l'UNESCO.

Les commissions nationales sont donc le dernier lien reliant l'UNESCO au CICI, son prédécesseur, lien qui en fait bien ressortir l'importance : les commissions nationales sont le véhicule par lequel peuvent se faire entendre les populations des États membres qu'intéressent les diverses facettes de l'oeuvre de l'UNESCO.

Le retrait des États-Unis

Le 16 décembre 1983, la Commission nationale américaine adoptait par 41 voix contre 8 une résolution s'opposant au retrait de son gouvernement de l'UNESCO.

Treize jours plus tard, le 29 décembre 1983, le Secrétaire d'État, M. Schultz, informait néanmoins le Directeur général de l'Organisation, M. M'Bow, de l'intention des États-Unis de se retirer de l'UNESCO le 31 décembre 1984.

Vous connaissez bien maintenant les principales doléances relatives "aux tendances de la gestion, de la politique et du budget" dont fait état M. Schultz dans sa lettre. Vous savez aussi que le ministre du Développement d'outremer du Royaume-Uni, M. Timothy Reason, faisait aussi part par lettre de doléances semblables à M. M'Bow. Mais dans sa lettre M. Reason proposait onze façons de dénouer l'impasse qui avaient trait au programme même, aux organes de direction, aux questions budgétaires, à l'évaluation du programme, aux problèmes de gestion ainsi qu'au troisième Plan à moyen terme. En mai, deux autres questions ont été soulevées : l'une portait sur des questions de gestion et de personnel et originait du représentant du Japon auprès du Conseil exécutif, M. Kagawa, l'autre avait pour objet de renforcer le processus de consultation relatif à la préparation du projet de Programme et de budget pour 1986-1987. Cette dernière a été mise de l'avant par votre distingué représentant au Conseil exécutif, M. Ian Christie Clark.

La réaction de l'UNESCO

La 119^{e} séance du Conseil exécutif qui vient tout juste d'avoir lieu à Paris, du 9 au 26 mai, s'est déroulée dans une atmosphère de franchise et de sérénité. Le Directeur général a annoncé dans le rapport présenté de vive voix au Conseil, le 9 mai, qu'il projetait, dans le cadre du processus courant d'examen et en réponse aux préoccupations des États-Unis, du Royaume-Uni et de certains autres États membres, mettre sur pied cinq groupes de travail qui, après étude, formuleront des recommandations concrètes d'amélioration des systèmes de gestion et de recrutement du personnel, du programme courant, des techniques budgétaires, des mécanismes d'évaluation et des activités d'information du public. Le Conseil s'est en outre doté d'un comité temporaire de treize membres dont le mandat est de revoir les pratiques de gestion ainsi que les relations structurelles entre le Conseil, le Secrétariat et le programme; ce comité est présidé par M. Dro Margan, de Yougoslavie. Le Directeur général fera part des recommandations de ces cinq groupes et des mesures déjà mises en oeuvre au Conseil exécutif à sa 120^{e} séance qui doit avoir lieu du 26 septembre au 19 octobre. M. Margan y

présentera pour sa part les recommandations et les mesures concrètes destinées à améliorer le fonctionnement de l'Organisation qu'aura pensées le comité temporaire. Ces deux rapports marqueront le début d'une évaluation globale de l'UNESCO et de l'implantation des mécanismes qui permettront de déterminer et de mettre en oeuvre des changements constructifs.

Enfin, le Conseil a adopté par 33 voix contre 6 et deux abstentions (celles du Canada et de l'Islande) une résolution dans laquelle il affirme regretter la décision des États-Unis de se retirer de l'UNESCO et dans laquelle il exprime l'espoir qu'ils "reconsidéreront leur décision le plus tôt possible à la lumière des vues et des propositions avancées par les membres du Conseil exécutif".

Bien que le Conseil ait été partagé quant à la nécessité de modifier le programme approuvé par la Conférence générale à sa 22^{e} session, la plupart de ses membres ont tenté d'améliorer le fonctionnement du Secrétariat. Mais sur le premier point, le Directeur général et la majorité du Conseil sont d'avis que les dispositions de l'Acte constitutif de l'Organisation interdisent toute modification du programme qui a été approuvé par l'autorité suprême de l'UNESCO, à moins que ces modifications ne soient ratifiées par la Conférence générale même réunie en session extraordinaire.

Les temps ont changé pour l'UNESCO. Comment se dénouera la crise? L'ancien premier ministre Lester Pearson nous indique la sage voie à suivre dans la déclaration qu'il a faite en réponse à un vaste mouvement universitaire qui voulait que cesse la livraison de matériel militaire canadien aux Américains combattant au Vietnam. Il disait alors que porter le débat sur la scène publique risquait d'envenimer la situation et que plus un problème était complexe et dangereux, plus il fallait de calme et de diplomatie.

C'est l'ardent désir du Directeur général et du Secrétariat de tout faire dans cette perspective pour que les États-Unis reviennent sur leur décision et d'ainsi préserver l'universalité de l'Organisation.

Les États membres et les organisations internationales

Dans une certaine mesure, il existera toujours des tensions naturelles entre

les États membres souverains et les organisations internationales, ces dernières n'ayant d'autre choix que de consacrer le principe du plus grand bien pour le plus grand nombre. Par contre, dans la pratique, la "volonté générale" qui dicte la conduite de l'UNESCO et de toute autre organisation est plus que la simple somme des volontés constituentes diverses de philosophies différentes, elle reflète dans une grande mesure le déséquilibre des influences politiques de ses membres.

Le processus de décolonisation est vraisemblablement le plus important phénomène politique survenu depuis l'apparition de l'État-nation à la fin du 19^{e} siècle. Il a transformé l'allure et la composition de la famille des nations, modifié le style de la diplomatie et bouleversé les priorités du discours international. La diplomatie multilatérale a aujourd'hui autant d'influence que la diplomatie bilatérale et l'équité économique est devenue un facteur crucial du maintien de la paix.

Nous vivons dans un monde de plus en plus interdépendant. Et bien que l'État-nation demeure le principal acteur de la politique internationale, nous sommes en train d'assister à la naissance de problèmes vraiment mondiaux de nature et à la disparition de la notion de territorialité sur un certain nombre de fronts. Aucun recoin du globe n'échappe aux missiles balistiques intercontinentaux. Aucune frontière ne confine la pollution et la maladie. Les grandes migrations de réfugiés fuyant la guerre, la répression politique et la misère ont créé un problème international aux dimensions colossales. La modernisation des télécommunications et la radiodiffusion par satellite effacent les frontières. Quel rôle le Canada, les États-Unis, le Royaume-Uni et les autres grandes puissances occidentales peuvent-ils jouer dans ce monde complexe? Le défi actuel que doit relever l'UNESCO transcende de fait l'UNESCO, car la crise menace le multilatéralisme et l'ensemble du système des Nations Unies.

Les mots sont encore moins coûteux que la guerre. Pour cela, il faut renforcer le système des Nations Unies qui est le foyer mondial du dialogue et de la coopération internationale. Peu importe la violence des débats, peu importe la divergence des opinions, les Nations Unies et leurs institutions

spécialisées sont les postes d'écoute du monde. Les démanteler ne fera pas taire les voix discordantes. Au mieux, cela ne fera que gêner la compréhension du monde que nous partageons avec les autres. Au pire, ce sera l'apocalypse. On ne cherchera pas à savoir qui avait raison. On se demandera : qui reste-t-il?

LES DESSOUS DE LA CRISE À L'UNESCO : LES VUES DU CANADA

Allocution de
IAN CHRISTIE CLARK
Ambassadeur et Délégué permanent
du Canada auprès de l'Unesco
et membre du Conseil exécutif

à la
26e Assemblée annuelle
de la
COMMISSION CANADIENNE POUR L'UNESCO
à Saint-Jean (Terre-Neuve)
le 6 juin 1984

L'oeuvre de l'UNESCO

Tout l'encre qu'a fait couler l'avis de retrait adressé à l'UNESCO, par les États-Unis pourrait avoir un aspect quelque peu positif, pourvu que cela ait favorisé une prise de conscience du rôle de l'Organisation et de son importance.

Je suis souvent frappé du peu de compréhension qu'ont les médias, voire les décideurs, des buts de l'UNESCO, de ses limites (le sens du réel échappe à bien des gens à cet égard), de son fonctionnement et de la façon dont elle est dirigée.

L'une des raisons de cette incompréhension est l'ampleur de son oeuvre. Comme son nom l'indique, l'UNESCO s'intéresse à l'éducation, à la science et à la culture, ce qui déjà couvre un grand champ de l'activité intellectuelle, mais en plus elle s'occupe aussi activement de sciences sociales et de la communication.

Autre source de confusion, la provenance de ses fonds. Contrairement par exemple à la Banque mondiale du Programme des Nations Unies pour le développement, l'UNESCO n'est pas une organisation de financement et en conséquence la principale source des fonds servant à lancer et à mettre en oeuvre ses projets est habituellement étrangère à son propre budget.

Entre 1979 et 1983, l'Organisation a ainsi mené à terme plus d'un millier de projets et réuni près de 400 millions de dollars pour les financer.

Mais la complexité de son budget, il faut bien l'avouer, ne facilite certes pas la compréhension. Pour l'exercice biennal de 1984-1985, c'est un budget de composition de 374 millions de dollars US qu'a approuvé la dernière Conférence générale des 161 États membres, la seule voix d'opposition ayant été celle des États-Unis dont la contribution en pourcentage est fixée à 25 pour cent.

Le barème des contributions est fondé sur celui de l'Organisation des Nations Unies. Il est calculé d'après le produit national net des États membres basé sur la moyenne triennale des prix du marché, et est ajusté pour tenir compte du revenu relatif par habitant et des possibilités qu'ont les États de

se procurer des devises fortes.

Par ordre décroissant, les dix nations contribuant le plus au budget sont les États-Unis, l'URSS, le Japon, la République fédérale d'Allemagne, la France, le Royaume-Uni, l'Italie, le Canada, l'Espagne et les Pays-Bas. Ces pays fournissent ensemble 75,5 pour cent du budget de l'UNESCO. La part relative du Canada est de 3,04 pour cent, celle du bloc soviétique de 16 pour cent environ. Soixante-dix-sept États membres n'ont à verser que la contribution minimale de 10 000 $ US. Quatre-vingt-huit États contribuent ensemble pour un pour cent du budget seulement.

Compte tenu des sommes en jeu, les contribuables des pays industrialisés et les populations du Tiers monde sont en droit de se demander : À quel point tient-on à l'UNESCO ? Malgré les récentes critiques formulées à l'endroit de l'Organisation par les médias, teintées d'attaques et d'allégations personnelles, dans bien des cas sans aucun fondement d'ailleurs, l'opinion générale est demeurée favorable à l'UNESCO. J'ai en effet constaté que le monde industrialisé a grandement apprécié ses travaux de conservation du patrimoine culturel et archéologique ainsi que ses efforts de protection des grands monuments mondiaux. Qu'il suffise d'évoquer les temples d'Abou Simbel et de Nubie, qui étaient menacés par les eaux du barrage d'Assouan, l'île de Philae dans le Nil et le grand complexe bouddhique de Borobudur, inauguré à nouveau l'an dernier.

Les efforts de sauvegarde du patrimoine culturel et naturel déployés par le biais du Comité du Patrimoine mondial se méritent aussi l'admiration du monde industrialisé et du monde en développement. Il nous faut également souligner la promotion d'instruments internationaux de protection des biens culturels mobiliers et immobiliers, comme la Convention de 1970 concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels que le Canada a été le premier du monde industrialisé à ratifier.

On compte à ce jour trente et une campagnes volontaires de préservation du patrimoine culturel lancées par l'UNESCO. Bien que les fonds réunis pour ces campagnes dépassent 50 millions de dollars, il s'agit d'une goutte d'eau dans l'océan des besoins.

Est aussi tenue en haute estime l'oeuvre de l'Organisation dans les domaines de l'alphabétisation, de la formation des enseignants et de la promotion de la télévision éducative par satellite. Entre 1979 et 1983, l'UNESCO a contribué à alphabétiser 15 millions de personnes et, uniquement en 1980, elle a participé à la formation de près de 30 000 enseignants. Autres objets de considération, les programmes scientifiques mondiaux comme le Programme hydrologique international (PHI), le Programme international de corrélation géologique (PICG), les recherches sur les tremblements de terre menées par le Programme des risques naturels, le Programme sur l'homme et la biosphère (MAB), les travaux de coopération exécutés sous l'égide de la Commission océanographique intergouvernementale (COI) et, enfin, le nouveau Réseau international des sciences biologiques. Les scientifiques canadiens associés à ces programmes affirment souvent qu'il s'agit d'un moyen inestimable d'avoir accès à des renseignements et à des régions du globe qui, autrement, seraient peut-être difficilement accessibles.

L'ensemble de cette oeuvre a été appréciée par le passé, elle l'est encore aujourd'hui. Non seulement par les scientifiques du Tiers monde mais aussi par ceux du monde industrialisé et, en particulier, par les hommes de sciences des États-Unis.

Quelque 20 000 scientifiques travaillent de nos jours à divers projets mondiaux dans de nombreux domaines tels les ressources minérales, les approvisionnements alimentaires, l'influence des océans sur le climat, la protection de l'environnement, l'exploitation rationnelle et la conservation des ressources. Dans le cadre du Programme sur l'homme et la biosphère, ils protègent le capital génétique menacé de plus de 200 réserves de la biosphère réparties sur tout le globe. L'UNESCO a contribué au financement et à la coordination de programmes scientifiques de contrôle de la pollution des eaux et de la dégradation des sols et d'étude de la planification de l'utilisation des terres ainsi que des incidences de l'urbanisation. Le Programme internationale pour le développement de la communication a fourni une aide tangible et efficace aux médias en difficulté du Tiers monde.

L'actuel plan biennal de l'UNESCO est divisé, comme nous le savons tous, en quatorze "grands programmes". Environ 31 pour cent du budget est consacré

à l'éducation, 30 pour cent aux sciences, 7 pour cent à la communication et 11 pour cent à la culture.

Moins de 15 pour cent des crédits sont affectés à des activités controversées, à des questions politiques délicates comme la promotion des droits de la personne et des peuples, l'étude de problèmes mondiaux, la promotion de la paix et du désarmement, l'occupation de la Palestine, etc.

Le bilan est-il donc si défavorable à l'UNESCO? La réthorique l'emporte-elle vraiment sur la pratique, comme on l'a prétendu? À la 119e Session du Conseil exécutif, on a critiqué l'Organisation en laissant entendre que les longues délibérations étaient son plus grand vice et que si son budget était réduit, il y aurait moins de verbiage. Ces critiques m'ont rappelé deux pensées de McLuhan : "La propagande est la culture en action" et "Quand tout est dit et fait, plus sera dit que fait".

Faut-il préciser que l'action qui n'est pas précédée d'études et d'analyses sérieuses peut, et c'est souvent le cas, faire reculer plutôt que de faire avancer. Par ailleurs, l'action coûte aussi beaucoup plus que les mots.

Et si on accuse l'Organisation d'être moins efficace parce qu'elle s'est politisée, il ne faudrait pas oublier que c'est délibérément que les fondateurs de l'UNESCO, les États-Unis, la France et la Grande-Bretagne, ont créé une Organisation politique parce qu'ils savaient pertinemment pourquoi son prédécesseur non gouvernemental, l'Institut international de coopération intellectuelle, avait échoué dans sa mission.

Richard Hoggart, directeur du Collège Goldsmith de l'Université de Londres, qui a été quatre ans Directeur général adjoint de l'UNESCO, a admis que l'Organisation avait fréquemment cédé à la pression politique.

Dans un livre consacré aux années qu'il a passées à l'UNESCO, M. Hoggart écrit : "La poursuite gratuite de buts politiques sans égard à la réalité laisse place à la politisation, c'est-à-dire à la déformation des débats par l'introduction inopportune de questions politiques, et le phénomène peut être toxique. Ces récentes années, l'UNESCO s'est considérablement rapprochée du seuil de toxicité".

Pourtant, malgré toutes ses critiques, et elles sont dures, M. Hoggart a dit, après que les États-Unis eurent annoncé leur retrait, qu'il croyait que l'UNESCO devait être sauvée. Les États-Unis et d'autres gouvernements occidentaux doivent être en partie blamés des problèmes de l'UNESCO, parce qu'ils ne lui ont pas donné toute la considération voulue. La plupart des gouvernements occidentaux se méfient beaucoup de l'UNESCO et ont tendance à y envoyer en poste des personnes dont ils n'attendent pas de grandes réalisations. La solution n'est pas de se retirer de l'Organisation mais bien de déployer davantage d'efforts pour la ramener à sa mission primitive.

M. Hoggart a conclu son intervention en disant : "L'UNESCO a contribué à améliorer certains aspects de notre vie de tous les jours, que l'on songe par exemple à la sauvegarde de la paix, à la promotion des droits de la personne et au développement. Malgré ses échecs inouïs et retentissants, l'Organisation demeure l'une des institutions les plus prometteuses créées au cours de ce siècle dangereux".

L'UNESCO a à son actif des réalisations utiles et tangibles qui enorgueillissent les pays du Tiers monde et qui servent leurs intérêts. Elle est aussi un véhicule des espoirs du Tiers monde qui sont souvent déçus par les temps qui courent, et du ressentiment et de la frustration qui résultent de la déception. L'UNESCO est un foyer où on exprime ses sentiments sur les conditions qui existent à travers le monde. C'est pourquoi elle est devenue un âpre terrain de lutte entre le Nord et le Sud, plus précisément entre le Nord-Ouest et le Sud-Est, c'est-à-dire d'une part entre les démocraties industrialisées et, d'autre part, les pays en développement radicaux que soutient le Bloc soviétique.

L'UNESCO est devenue une caisse de résonance de sentiments de frustration pour la simple raison que les grands problèmes du Tiers monde ne peuvent pas être résolus de la façon expéditive et indolore promise dans les années 50 et 60 par les théoriciens de la prospérité économique. Les premiers espoirs de développement national simple et rapide ont été cruellement déçus. Non seulement le progrès a été difficile et d'une lenteur excessive mais aussi, en de trop nombreux endroits, notamment dans de nombreuses régions critiques de la

vie nationale des pays du Tiers monde, il a été presque inexistant tandis que se poursuivait la dégradation des conditions de vie.

L'UNESCO s'attaque à des tâches bien réelles lorsqu'elle organise, par exemple, des projets comme la sauvegarde de Mohenjodaro et d'Abou Simbel, et lorsqu'elle s'occupe d'enseignement technique, de distribution de manuels scolaires, de systèmes d'information, de la préservation d'archives nationales, de recherches agricoles et de la préservation du milieu naturel. Ce travail tangible de l'Organisation est connu de nombreux canadiens qui y ont été associés : scientifiques, personnes engagées dans les arts et dans les sciences humaines, bibliothécaires, archivistes, muséologues et éducateurs. Mais souvent, ce qui attire l'attention dans la presse, ce sont les débats passionnés de la Conférence générale. À cet égard, force est de reconnaître que l'UNESCO se perd dans les nuages lorsqu'elle se lance étourdiment dans la promotion de nouveaux ordres internationaux.

Elle a ainsi, ces récentes années, je cite un document du State Department, "virtuellement politisé toutes les questions dont elle s'occupe". Elle a mousé l'idée d'un "nouvel ordre économique international" et a imaginé un projet (qu'elle a par la suite retiré) de "nouvel ordre mondial de l'information" qui aurait eu pour effet de réglementer la nouvelle dans la plupart des pays.

Aucun de ces ordres n'avait de chances sérieuses, sous leur forme radicale, de voir le jour en raison de l'opposition unie de l'Occident, mais certaines des idées véhiculées ont mis en furie Washington (ainsi que la presse occidentale). Ces mêmes idées ont par contre fortement plu au Tiers monde parce qu'elles offraient des solutions simples et expéditives à de vieux et difficiles problèmes et parce que les mécanismes proposés permettaient au Sud de contrer l'avantage envié de la puissance et de la richesse dont jouit le Nord depuis si longtemps au moyen d'une simple conférence, d'un débat et d'un vote.

Le nouvel ordre mondial de l'information et de la communication

À propos, j'aimerais mettre en perspective ce nouvel ordre mondial de l'information et de la communication (NOMIC). On l'a défini comme étant un processus

continu d'évolution dont le but est de tenter de réaliser un équilibre international de l'information, bref de s'attaquer au déséquilibre des échanges entre le Nord et le Sud, le Sud cherchant à établir une relation équitable et réciproque. Le Nord, tout particulièrement les États-Unis, est un grand exportateur de nouvelles. Les échanges bilatéraux sont rares. Aucune autre question n'a capté l'attention des médias occidentaux et a mis à ce point l'UNESCO sur la sellette ces récentes années que le NOMIC. Les médias occidentaux affirment qu'aucun progrès n'a été accompli depuis 1980 (lorsque le concept a été adopté par la Conférence générale de l'UNESCO) et que l'UNESCO continue de promouvoir le droit de l'État à réglementer les médias.

Il est vrai, certes, qu'on a proposé à la Commission internationale d'étude des problèmes de la communication de délivrer des licences aux journalistes et d'établir un code de conduite pour les médias, mais la Commission n'a inclus aucune de ces propositions dans ses recommandations.

Dans une étude interne faite aux États-Unis, on a constaté que même si le débat sur le sujet couvait toujours, l'UNESCO ne s'était jamais vraiment engagée dans de telles pratiques et que la controverse s'était atténuée récemment. Et pourtant les États-Unis continuent de décrier violemment en public l'abandon par l'UNESCO de la notion de la libre circulation de l'information et de prétendre que rien n'indiquait que les "éléments puissants" de l'Organisation avaient abandonné l'idée de promouvoir leur projet "chéri".

Il existe quatre grandes agences de presse occidentales, l'Associate Press, la United Press International, Reuters et l'Agence France Presse. À elles quatre, ces agences ont la main haute sur plus de 80% des nouvelles mondiales. Pour les pays du Tiers monde, cela signifie que même les nouvelles concernant leur propre région émanent de Londres, de Paris et de New York. À cet égard, le Canada a beaucoup plus en commun avec le Tiers monde qu'avec les États-Unis. Ainsi, plus des deux tiers des articles portant sur la présente crise et qu'a publiés la Commission canadienne dans ses coupures de presse ont été rédigés par les services de ces grandes agences, et la plupart étaient d'ailleurs négatifs et trompeurs. Les Canadiens se sont donc forgé une opinion de l'UNESCO à partir d'une information perçue par des yeux étrangers.

L'une des questions en jeu est le rôle de l'État dans la réglementation de la circulation de l'information. Assurément, les Canadiens peuvent sur ce point être favorables aux revendications du Tiers monde qui désire posséder les moyens de s'interpréter. Nous vivons en effet dans un milieu de "pollution culturelle" constante, c'est ainsi que certains décrivent la situation, qui provient du Sud de la frontière et autant nous nous opposons fermement à la censure ou au contrôle des médias par l'État, autant nous désirons saisir de nous-même la réalité. D'ailleurs, n'avons nous par une société de radiotélévision, étatique et ne possédons nous pas des règlements qui imposent un contenu canadien à nos émissions télévisées.

Il y a 50 ans, un grand et cher prophète, Graham Spry, faisait observer qu'en matière de radiodiffusion, les Canadiens devaient choisir entre l'État et les États-Unis. L'histoire de la télévision canadienne a montré que cette prophétie, alors passée inaperçue, est bien d'actualité aujourd'hui. Pour les pays du Tiers monde, le choix est le même mais les enjeux sont encore plus considérables.

J'estime donc que la presse occidentale a réagi avec trop de passion et qu'elle est demeurée insensible aux préoccupations légitimes du Tiers monde relatives au déséquilibre fondamental de l'information qui a donné naissance au NOMIC. Les problèmes sont réels et ne s'estomperont pas, que les États-Unis se retirent ou non de l'UNESCO.

La crise actuelle est d'ailleurs marquée au coin d'une certaine ironie. La Commission MacBride n'avait pas seulement nourri le débat sur l'information avec de nouveaux thèmes, elle avait aussi fait des propositions concrètes. L'une d'elles était la création du Programme international pour le développement de la communication (PIDC). Le Canada a été réélu au comité de direction du PIDC en novembre dernier, comité dont le rôle est de financer des projets de communication dans le Tiers monde. L'idée même du PIDC avait été proposée à l'origine à la Conférence générale de 1978, à Paris, par nulle autre nation que les États-Unis.

Historique de la problématique

Pour l'analyse qui suit, je me dois de créditer William Pfaff, commentateur de

politique internationale de Paris et auteur des libres "Power and Impotence" et "Condemned to Freedom".

Manifestement, il est facile pour les gens du Tiers monde de penser qu'une quelconque force extérieure les maintient délibérément dans leur condition actuelle. Ils ont de bonnes raisons pour désirer croire que leur pauvreté et leur retard sont les effets de l'exploitation passée par les puissances coloniales, et qu'aujourd'hui le "néo-colonialisme" les tient en bride.

On blâme tout particulièrement les États-Unis parce qu'ils sont la nation occidentale la plus puissante, la plus active dans le monde des affaires, la mère-patrie du capitalisme multinational, et en même temps le symbole, séduisant mais menaçant, de la modernité que désirent les pays du Tiers monde tout en la craignant.

Pour ces pays, le passé est à la fois source de fierté et un terrible reproche. Sur leurs territoires, florissaient de splendides et brillantes civilisations qui dominaient le monde connu. Que l'on songe à la vallée de l'Indus, aux civilisations du Nil et de l'Euphrate, à la Perse, aux califats arabes, à l'Empire ottoman, à l'Inde moghole, à la Chine des Ming, aux civilisations anciennes du Mexique et du Pérou et, en Afrique, aux cultures Nok, Ife et Bénin du Nigeria. Chacune équivalait ou était supérieure à de nombreuses sociétés européennes de l'époque.

Depuis le 15^{e} siècle, à la fin duquel l'Amérique a été "découverte", l'Europe a inexorablement surpassé ses rivales. On serait facilement tenté de croire que cela a été le fait d'une quelconque technologie, d'un avantage injuste que les Européens auraient délibérément conçu pour dominer et exploiter le reste du monde. C'est d'ailleurs l'argument qui sous-tend aujourd'hui les débats et les décisions de l'UNESCO. Mais la vérité est toute contraire.

La controverse qui a amené le gouvernement des États-Unis à décider de se retirer de l'UNESCO à la fin de cette année est beaucoup plus importante par ses silences que par ce qui est connu publiquement. Cela semble assez peu compris par les Américains.

Je ne ramène pas de Paris de réponses mais bien plusieurs questions. Celles-ci m'ont été posées par un ancien confrère muséologue d'Afrique dans un avion, alors que nous nous rendions de Paris à Washington pour participer à un colloque sur la préservation du passé. Ces questions, les voici. La décision des États-Unis était-elle une façon de faire savoir à toutes les institutions des Nations Unies qu'ils défendront désormais leurs intérêts nationaux de manière bilatérale? Les États-Unis sont-ils en train d'abandonner le processus de décision par la majorité qui régit les délibérations des institutions comme l'UNESCO? Les États-Unis rejetent-ils cette formule parce qu'ils se trouvent isolés dans les débats internationaux? Même le Canada et d'autres pays industrialisés n'ont pas toujours appuyé les positions des États-Unis et leur désir de s'abstenir sur certaines questions ne faisait que mettre en lumière le peu d'appui que recevaient les États-Unis même au sein de leurs alliés. Les États-Unis ne désirent-ils pas se voir concéder une forme quelconque de veto en retour de leur participation au système des Nations Unies? Voilà autant de questions cruciales dont dépend l'avenir de l'actuel ordre international. Faire de l'actuelle crise une crise de budget ou encore mener des attaques personnelles contre le Directeur général de l'UNESCO ne peut que reléguer dans l'ombre les véritables problèmes qui pèsent lourdement sur notre monde.

Les États-Unis persistent à percevoir la montée stridente des voies du Tiers monde comme un blâme, comme une réprimande, alors qu'il s'agit tout simplement d'un signe de la maturité croissante du Tiers monde qui prend la défense de ses propres intérêts et de son avenir. Leur attitude est déraisonnable. Légitimement, le Sud s'est réuni et a formé un bloc. Les États-Unis devraient s'efforcer de comprendre que ce qu'ils interprètent comme une vague d'anti-américanisme n'est pas nécessairement un mouvement pro-soviétique.

Les États-Unis faisaient figure de champion de la décolonisation et de puissance mondiale à la fin de la Deuxième guerre mondiale. Ils ont incité les puissances coloniales européennes à libérer leurs possessions. Ils ont favorisé un type de développement politique et social dans l'espoir que les pays de l'Afrique et de l'Asie tendraient politiquement vers le modèle américain. Après tout, les États-Unis eux-mêmes n'étaient-ils pas une ancienne

colonie, qui avait réussi sa révolution?

Comme Pfaff le fait remarquer si bien à propos, tout cela n'était qu'illusion. L'écart entre l'Amérique d'alors et ce qu'avait vécu les Asiatiques, les Africains, les Latino-Américains et les autres peuples de l'ancien monde colonial était si grand qu'il rendait extrêmement difficile même la simple communication. Bien loin de servir de modèle aux pays du Tiers monde, les États-Unis sont maintenant accusés de presque tout ce qui a nui au bien-être et aux intérêts des peuples d'Asie, d'Afrique et d'Amérique latine. On les tient responsables des déceptions de la modernisation.

Cela peut sembler absurde, grotesque, injuste; c'est néanmoins une réalité de la politique contemporaine. La réaction de l'actuelle administration américaine a été de frapper ses adversaires, de refuser d'accepter leurs critiques et d'y répondre aux Nations Unies et à l'UNESCO. Elle reprend tout simplement ses billes en affirmant qu'elle se retirera de l'Organisation à la fin de 1984 à moins que des changements importants, pour ne pas dire radicaux, ne se produisent dans ce court laps de temps. Voilà qui clarifie la situation. Néanmoins, on peut penser avec raison que le retrait des Américains de l'UNESCO sera grandement dommageable aux deux parties.

L'UNESCO a été amenée, comme tout autre institution des Nations Unies, non seulement à satisfaire aux besoins mais aussi à répondre aux anxiétés des nations du Tiers monde. L'Organisation est leur foyer spirituel, si l'on peut dire, et également le moyen par lequel ils peuvent exprimer leurs sentiments. C'est précisément cela la prétendue politisation de l'UNESCO, sorte de main-mise radicale sur l'institution, une colonisation à rebours d'un organisme conçu par l'Occident pour promouvoir les idées et les idéaux de l'Occident, surtout ceux de l'Amérique. Les États-Unis ont d'ailleurs été le principal défenseur du principe d'une voix par nation depuis l'époque de Woodrow Wilson et de la Société des Nations.

En quelque sorte, l'UNESCO a été prise en main par les pays du Tiers monde qui s'en servent non seulement pour défendre leurs intérêts mais aussi pour faire entendre leurs doléances et apaiser leurs propres doutes.

Laissez-moi vous rappeler encore que l'Orient est l'antiquité. Le site archéologique de Mohenjodaro, qui découvre une cité évoluée vieille de 5 000 à 8 000 ans et une civilisation de l'Indus dont nous savons aujourd'hui très peu de chose, en est un exemple suprême. L'Asie était civilisée, connaissant le langage, la religion, l'art, les techniques et la mathématique, alors que les Européens en étaient encore à chasser avec des haches et à se couvrir de peaux.

D'après la thèse de Pfaff, la condition actuelle des Nations Unies et de l'UNESCO est le résultat direct d'une série d'objectifs longtemps visés puis atteints par les États-Unis, qui reflétaient le courant dominant de la pensée américaine moderne en matière d'affaires internationales, et qu'il a fallu défendre contre l'opposition étrangère. Les Nations Unies et l'UNESCO, ces assemblées mondiales de nations, chacune autonome et chacune aussi petite soit-elle, prenant place en tant qu'État au sein de ces institutions, représentent le succès de la politique américaine de 1918-1919 et des années 40 et 50.

Il s'est révélé que l'opinion mondiale exprime non pas les idéaux élevés d'une humanité libérée, comme l'avait imaginé les Américains, j'oserais dire les Nord-Américains, mais bien la réalité criante de la vie internationale. Elle est anti-américaine, anti-israélite, anti-occidentale. Elle est souvent mal informée, hypocrite, déraisonnable, subjective, opportuniste. L'actuelle administration américaine se demande en quoi les intérêts des États-Unis peuvent être servis en demeurant membre de telles institutions qu'ils financent largement.

Mais peut-être Washington devrait-il se demander comment les États-Unis ont fait pour se mettre dans cette situation. Les Américains, dans l'ensemble si férus d'idées et de grandes réformes, pourraient bien à propos se rappeler leur propre passé, et de Woodrow Wilson.

Woodrow Wilson a exprimé un messianisme et une vision que bien, et même la plupart, des Américains ont accepté entre les années 20 et 70. Sans aucun doute, ce langage d'idéalisme voilait les intérêts propres des États-Unis.

Mais en répudiant l'UNESCO, les États-Unis écartent aussi de la main ce qui pendant 50 ans a été au coeur même de la conception de la nation de son rôle mondial. Washington comprend-il cela?

On aimerait croire que la décision est le fruit d'un sentimentalisme destructif, et que le réalisme refera surface. Mais rien ne permet de le prévoir. Et force est de conclure que rien de tout cela n'a été pensé, réfléchi. Ce sera, encore une fois, à l'histoire de juger.

Ce n'est depuis que le 15^{e} siècle que l'Occident a créé et renforcé sa puissance et sa technique. Pourquoi cela a-t-il été, pourquoi cela continue-t-il, voilà la question angoissée que dissimulent les controverses en cours à l'UNESCO.

Le gouvernement américain n'est pas un gouvernement qui réagit avec beaucoup de sensibilité à des considérations philosophiques et historiques. Son appareil bureaucratique n'est pas non plus capable de penser en fonction de l'avenir, d'ailleurs, existe-t-il un appareil bureaucratique qui puisse le faire, même le nôtre?

Est-il possible que le gouvernement américain ait la sagesse de sympathiser suffisamment avec le monde intellectuel et émotif des pays en développement pour traiter sérieusement avec eux, pour en venir aux prises avec la force même qui nourrit la crise à l'UNESCO? S'il ne possède pas cette sagesse, et s'il ne peut qu'inciter le groupe des 77 à craindre l'Union soviétique et à remercier les multinationales, alors peut-être leur décision de se retirer de l'Organisation peut-elle se comprendre. Voilà, de toute façon, ce que sont les dessous de l'actuelle crise.

La perception du Canada du système de l'ONU

J'aimerais maintenant vous parler de la façon dont le Canada perçoit traditionnellement le système des Nations Unies, comme l'a déjà exprimé M. William H. Barton, l'un de nos distingués anciens ambassadeurs auprès de l'Assemblée générale des Nations Unies.

Dès le départ, le Canada a vu les Nations Unies comme l'une des pierres angulaires de sa politique extérieure. L'ONU, et tout ce qu'elle représente, constitue une dimension importante dans la poursuite de nos objectifs internationaux.

La Charte des Nations Unies établit dans son préambule et dans le premier chapitre tous les éléments que les Canadiens estiment être essentiels à un monde meilleur et jette les fondements des mécanismes de coopération internationale visant à la concrétisation de ce monde meilleur.

Le Canada a certainement été l'un des membres les plus fidèles des Nations Unies; il n'a jamais ménagé ses appuis, non seulement par ses contributions financières mais aussi par ses efforts pour faire réussir les entreprises de l'ONU qui en valaient la peine.

Notre participation au système des Nations Unies gravite autour de deux axes qu'il convient de souligner. Le premier est l'attraction que ressent depuis longtemps le Canada devant un tel appareil multilatéral qui lui fournit des appuis l'aidant à surmonter les difficultés qu'il éprouve parfois dans ses relations avec ses amis puissants.

Le second est ce que l'Ambassadeur Bill Barton appelle le volet chevaleresque de notre politique. Les Nations Unies sont en effet pour le Canada une excellente plate-forme qui met en valeur ses efforts de promotion du désarmement, du progrès économique du Tiers monde, des droits de la personne, du droit international, etc. Le Canada attache beaucoup d'importance à cette essence idéaliste de ses relations avec le reste du monde.

Le système des Nations Unies, et de l'UNESCO

Je vous dirai maintenant quelques mots de l'état dans lequel se trouve, à ce point-ci de l'histoire, le système des Nations Unies en général, et l'UNESCO plus particulièrement.

Les années 1956 à 1960 ont marqué une phase importante de l'évolution du système des Nations Unies du simple fait que le nombre des États membres est

passé de 50 à 100. Presque tous les nouveaux membres provenaient du Tiers monde, dont 20 d'Afrique. Une anecdote illustre bien les effets de cette explosion. Un de mes anciens distingués confrères, Duncan Cameron, directeur du musée Glenbow de Calgary, participait à une réunion de muséologues à Paris. Il s'est inscrit, a rassemblé ses documents et pris le carton portant son nom avant de se précipiter dans la salle où avait lieu la réunion. S'étant assis au pupitre du Canada, un membre du secrétariat lui a alors fait observer qu'il se trompait de pupitre. Interloqué, mon confrère comprend subitement la raison de cette méprise en voyant son carton d'identification qui portait "M. Duncan du Cameroun"!

Cet afflux de membres a marqué la montée de la puissance dans toutes les institutions des Nations Unies des pays d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine au détriment des pays industrialisés. Il annouçait aussi l'importance accrue que devaient prendre dans le système des Nations Unies les questions intéressant principalement le Tiers monde.

Au cours des quelque vingt dernières années, le nombre des membres de l'UNESCO a atteint 161, peut-être même 162; de ce fait même, le monde industrialisé, incluant tant les nations occidentales que le Bloc soviétique, est devenu minoritaire. L'augmentation du nombre de membres est, bien sûr, le simple reflet d'une évolution considérable de la situation politique mondiale. Au cours de cette période, les frontières politiques et idéologiques entre les grandes puissances ont très peu changé, mais dans le reste du monde, qui il y a 30 ans était largement constitué de quelques grands empires coloniaux, la métamorphose a été radicale. Il y existe maintenant plus d'une centaine de nouvelles nations. Sans aucun doute, il s'agit là du phénomène le plus important survenu sur la scène internationale depuis la fin de la Deuxième guerre mondiale, et il a marqué profondément toutes les facettes des relations internationales. Les répercussions de cette émergence d'une multitude de nations ne se sont d'ailleurs pas toutes faites sentir.

Pour le système des Nations Unies en général et pour l'UNESCO en particulier, la conséquence la plus immédiate du triplement du nombre de membres a été institutionnelle. Tout prend beaucoup plus de temps. Le Conseil exécutif de l'UNESCO compte maintenant 51 représentants d'États membres par suite de

l'application du principe justifiable d'une équitable répartition géographique; le nombre est beaucoup trop grand pour que le Conseil puisse s'acquitter efficacement de ses responsabilités. De façon semblable, les consultations sont beaucoup plus élaborées et il est encore plus difficile de concilier les positions des divers États. En d'autres termes, les démagogues et les extrémistes ont la tâche facile. Par ailleurs, après presque 40 ans d'existence, le Secrétariat s'est inévitablement encroûté et souffre de gigantisme, sans compter que parfois ce sont ses propres intérêts qu'il défend. Mis ensemble, ces facteurs ont eu un effet marqué sur la capacité d'action de l'UNESCO, et cela est vrai à divers degrés pour toutes les institutions spécialisées.

En principe, les délégations des pays industrialisés comprennent les aspirations du Tiers monde mais estiment dans la pratique que leurs demandes sont mal étoffées, souvent irréalistes et formulées maladroitement. Qui plus est, même la plus modeste concession que la plupart pourraient accepter est mise en échec par l'actuel gouvernement américain, ce qui n'aide certes pas à apaiser les débats.

Ayant pris conscience que les grandes puissances leur imposent leurs propres lois, les nations en développement ont par instinct tout simplement tout fait pour se détacher des questions opposant l'Est et l'Ouest.

Parce que la puissance et les ressources leur font défaut pour transformer leurs paroles en actes, ces pays étalent souvent leurs frustrations en amorçant des débats interminables sur des questions politiques. Ils tentent de faire adopter des résolutions d'un contenu extrêmement émotif et, du moins à nos yeux, souvent extrêmes. Ce qui a pour effet d'irriter des pays comme le Canada, qui pourtant ont adopté des tactiques semblables dans toutes les institutions spécialisées et de détourner l'attention des responsabilités techniques de ces institutions.

Doit-on garder l'UNESCO telle qu'elle est?

La véritable question n'est pas de se demander ce qui cloche à l'UNESCO, ou encore ce qui peut être fait pour redresser la situation, parce que les

problèmes de l'Organisation sont intrinsèques à sa composition et à l'état du monde d'aujourd'hui. La véritable question est de se demander si le jeu en vaut la chandelle. Autrement dit, vaut-il la peine de sauvegarder l'UNESCO en tant qu'institution, ou encore s'il est impossible de l'abandonner totalement, devrions-nous y attacher moins d'importance et la considérer comme un appareil dont l'utilité n'est que marginale dans la résolution des problèmes de développement intellectuel dans le domaine d'éducation, de la science et de la culture?

Je ne crois pas qu'il s'agisse de véritables options. La réalité de 1984 est, pour le meilleur ou pour le pire, que la scène mondiale compte 162 nations; certaines sont relativement riches et puissantes mais la majorité est désespérément pauvre, ses institutions politiques, économiques, sociales et culturelles sont faibles. Dans de nombreux cas, ces pays défavorisés sont aux prises avec de ruineux conflits régionaux dont les origines remontent à une histoire "coloniale" léguée, pour ainsi dire, par les Européens. Les perspectives de paix et de progrès à l'échelle du globe dépendent de notre succès ou de notre incapacité à appréhender et à comprendre la réalité de cette communauté mondiale. L'une des facettes stratégiques de cette réalité est que le monde est interdépendant; c'est à ses risques et périls qu'une nation, même la plus puissante, peut faire fi de cette interdépendance. Que cela nous plaise ou non, la coopération multilatérale fondée sur des accords multilatéraux issus de négociations multilatérales est et demeurera un aspect inéluctable de la vie politique.

Trait ironique, la leçon que peut en tirer le Canada est que pour préserver son indépendance politique il lui faut admettre son interdépendance économique et culturelle et par suite oeuvrer à sauvegarder l'intégrité et le dynamisme du système multilatéral.

Mais nul n'est forcé d'accepter ce système et de s'adapter à la nouvelle réalité. Nous pourrions tout aussi bien la refuser, si par exemple nos chefs politiques et notre élite étaient aveugles à cette interdépendance. J'affirme pour ma part qu'il nous faut reconnaître la nécessité de l'action commune. À cet égard, nous devrions peut-être nous inspirer de ces vers de Lewis Carroll (traduction libre) :

Ils étaient angoissés par le froid et l'obscurité.
Encore et encore, la vallée se rétrécissait.
Cependant (par simple réflexe, non par volonté)
Ils se serraient, et ainsi avançaient.

La décision des États-Unis, et le Canada

J'ai tenté de vous expliquer à ma façon les fondements de la décision des États-Unis de se retirer de l'UNESCO, en vous disant que cette décision a des répercussions sur l'ensemble du système multilatéral des Nations Unies et sur le principe de l'universalité, principe que le Canada a toujours défendu. J'ai aussi tenté de vous présenter comment le rôle de l'UNESCO en général et, en particulier, le rôle des États-Unis au sein de l'Organisation sont perçus par le monde en développement. Je pense avoir bien établi que si d'une part le Canada regrette vivement la décision des États-Unis, regrets qu'il a formulés énergiquement et sans ambiguïté auprès de Washington, que d'autre part le gouvernement du Canada a partagé et continue de partager bon nombre de doléances et de préoccupations des États-Unis au sujet de certaines activités et initiatives menées par l'UNESCO pendant un certain nombre d'années. Nous avons tous constaté que la décision des États-Unis est ferme, comme ils l'ont d'ailleurs annoncé, mais qu'elle n'est pas définitive et que les Américains pourraient revoir leur décision si de substantiels changements étaient apportés au fonctionnement de l'UNESCO.

Le Canada est déterminé à travailler au sein de l'Organisation au processus du renouveau avec d'autres États membres qui partagent ses vues. Nous devons continué de nous inspirer par les principes ayant présidé au fondement de l'UNESCO et devons avec vigilance défendre leur intégrité. Nous devons tenter de convaincre l'UNESCO de se concentrer sur les grands thèmes de son mandat et d'établir des priorités pour ses activités dans les domaines de l'éducation, de la science et de la culture. Nous devons insister pour que l'Organisation évite le double emploi avec les activités d'autres institutions de la famille des Nations Unies et j'espère à cet égard que la Commission canadienne, par son examen critique continu du programme de l'UNESCO, puisse participer vigoureusement aux efforts destinés à la renforcer et à concentrer ses activités dans le but de la consolider, ce qui toutefois ne signifie pas qu'il faille réduire l'aide apportée aux pays en développement. Pour survivre à la présente crise, comme le désire la

très grande majorité des États membres, et pour se doter des ressources financières et professionnelles voulues pour mieux relever le défi du développement intellectuel dans les domaines de sa compétence, l'Organisation doit d'abord accroître son efficacité et orienter avec davantage de spécificité ses activités.

Des tentatives de solutions et des questions sans réponses

Un certain nombre d'initiatives et de démarches de nature à influer sur l'orientation future de l'UNESCO ont été prises depuis la tenue de la dernière Conférence générale et depuis la décision subséquente des États-Unis prise en décembre de se retirer de l'Organisation. Laissez-moi vous les énumérer : d'abord, la lettre du 31 janvier du Directeur général de consultation des États membres en vue de la préparation du Document 23 C/5; la lettre du 2 avril envoyée par le Royaume-Uni au Directeur général dans laquelle un autre membre fondateur de l'UNESCO et grand contributeur exprime ses préoccupations qu'il estime cruciales à l'orientation future du programme de l'Organisation et qui a été présentée avec une synthèse des problèmes soulignant les éléments de réforme à court terme, à moyen terme et long terme, l'envoi de cette lettre étant en soi une initiative positive; le rapport présenté de vive voix par le Directeur général à la réunion du printemps du Conseil exécutif, dans lequel il annonce des projets de réforme interne dans les domaines de ses compétences; le débat mené au cours de cette réunion sous la pression des pays industrialisés, dont le Canada, dans le but de modifier les pratiques de gestion, de réformer l'administration et de réorienter le programme.

Qu'a accomplit la 119^{e} séance du Conseil exécutif? Après quelques hésitations, le Conseil a créé un comité spécial temporaire et lui a confié le mandat général de formuler des recommandations de réformes majeures et concrètes à soumettre à la 120^{e} séance qui aura lieu en septembre et en octobre; j'ajouterai que d'ici là le Directeur général et son équipe de gestion auront eu le temps d'étoffer les projets de changement et de réforme dans le domaine de la gestion et de l'administration grâce aux avis des comités consultatifs que le Directeur général met sur pied ce mois-ci. L'épreuve du feu du Groupe des 77 a commencé, mais sera un long et laborieux processus car, à mon avis, on n'est pas vraiment conscient de ce qui adviendra après le retrait des États-Unis. Les pays en développement se leurrent s'ils persistent à croire naïvement que les

États-Unis pourraient maintenant revoir leur décision à la lumière de simples promesses ou encore de la mise en oeuvre de changements qui ne sont que superficiels; ils se leurrent encore s'ils estiment amener à leurs vues d'autres États membres préoccupés, et si rien n'est fait avant la prochaine Conférence générale, on pourrait assister à un effet de domino qui marquerait le début de la fin de l'Organisation.

Les pays en développement ont-ils compris par exemple que le Plan à moyen terme et que le programme adopté à la dernière Conférence générale (et exposé par le document 23 C/5) ne seraient plus valables si les États-Unis ne changeaient d'avis d'ici décembre 1984? Le monde en développement interprète encore de façon bien irréaliste le "défi Américain", en espérant envers et contre tous que l'Oncle Sam continuera comme auparavant de jouer son rôle de pourvoyeur providentiel.

Le Groupe des 77 sera-t-il prêt à structurer par priorités le Programme de l'UNESCO cet automne? Le processus de sensibilisation a à peine commencé et il reste encore beaucoup, beaucoup de chemin à faire. Quant aux États-Unis, accepteront-ils de revoir ou de remettre leur décision à la prochaine Conférence générale qui devra alors concrétiser les promesses de réforme au regard des améliorations réelles mais relativement modestes qui pourront être apportées au cours des quelques prochains mois (ce qui est l'hypothèse la plus réaliste)?

Ces questions, je ne puis y répondre. La très grande majorité des États membres désire ardemment que l'UNESCO survive, mais selon leurs vues et sans suffisamment comprendre, j'en ai bien peur, les préoccupations principales de tous les pays industrialisés (et grand contributeurs) qui sous-tendent l'actuelle crise. Les pays en développement sont-ils suffisamment conscients des efforts déployés par les pays industrialisés pour résoudre les présentes difficultés, pour introduire des réformes maintenant, avant qu'il ne soit trop tard? Entendra-t-on le cri de Cassandre? C'est à nous tous qu'il revient, nous Canadiens qui croyons en l'UNESCO, de faire en sorte que le Canada demeure l'un des États membres travaillant avec acharnement au sein de l'Organisation pour y introduire les grandes réformes, en cette période de crise et d'angoisse.

SUPPLÉMENT À LA PAGE DOCUMENTAIRE 46
juillet 1984

Courrier de deuxième classe n^{O} d'enregistrement 4257

LA SITUATION À L'UNESCO : DÉCISIONS RÉCENTES

Aperçu des travaux de la 119e session du Conseil exécutif

La 119e session du Conseil exécutif de l'Unesco qui s'est tenue du 9 au 24 mai 1984, a été l'occasion d'un premier débat public entre États membres sur les conséquences éventuelles de l'avis de retrait par les États-Unis d'Amérique qui doit prendre effet le 31 décembre de cette année.

Deux points de l'ordre du jour de la session se rapportent directement à cette question:

5.1 Communication du Secrétaire d'État des États-Unis d'Amérique concernant le retrait des États-Unis d'Amérique (document 119 EX/14)

5.11 Communication du ministre britannique du développement outre-mer au Directeur général relative à la politique du Royaume-Uni vis-à-vis de l'Unesco (document 119 EX/30)

Avant même que ces deux points ne viennent en discussion, le Directeur général avait fait référence à la décision des États-Unis dans le rapport oral qu'il soumet traditionnellement au Conseil au début de chaque session. Il a ainsi informé le Conseil que le General Accounting Office des États-Unis avait demandé et reçu l'autorisation de procéder à un examen des pratiques administratives de l'Organisation. Il a également fait part au Conseil d'un projet d'amendement à l'Acte constitutif relatif au retrait des États membres présenté par les Philippines. Ce projet d'amendement qui sera soumis à l'examen de la Conférence générale à sa prochaine session en 1985 ne pourra, en conséquence, avoir aucun effet sur la situation actuelle.

Le Directeur général a également fait état d'une série de mesures concernant les structures du secrétariat et portant sur les politiques en matière de personnel, la décentralisation, etc. qu'il examinerait ultérieurement avec le Conseil au cours d'une séance privée.

Décisions du Conseil exécutif

Le Conseil a adopté deux décisions relatives aux deux points mentionnés ci-dessus et dont on trouvera le texte en annexe. La décision 5.1 relative à l'avis de retrait des États-Unis a été mise au vote et adoptée par 33 voix pour, 6 contre (É.-U.) et 2 abstentions (Canada). La décision 5.11 établissant au sein du Conseil un comité temporaire chargé d'examiner toutes les propositions de réforme et de faire rapport à sa prochaine session, a été adoptée par consensus. Un troisième projet de résolution traitant de la nécessité d'une concentration du programme, n'a pas été mis aux voix et a été renvoyé au comité temporaire créé par la décision 5.11.

....2

Au cours du débat, il a été précisé que les voix négatives exprimées à l'égard de la décision 5.1 étaient dues à l'absence, dans le texte, de toute référence aux réformes qui seraient nécessaires en vue de permettre aux États-Unis de demeurer membre de l'Organisation.

Le Comité temporaire du Conseil est composé comme suit : Algérie, Brésil, Guinée, Inde, Islande, Jamaique, Japon, Nigéria, Royaume-Uni, Tunisie, URSS, Yougoslavie et France (en tant qu'État hôte). Le Comité a tenu une première réunion le 25 mai et se réunira de nouveau en juillet et en septembre. Une réunion pourrait également avoir lieu en août.

Un organe subsidiaire permanent du Conseil, connu sous le nom de "Comité spécial" a pour mandat d'examiner en profondeur certains aspects de l'exécution du programme et leur évaluation. A sa 119^{e} session, le Conseil exécutif, à l'initiative du représentant canadien, l'Ambassadeur Ian Clark, a chargé son Comité spécial d'examiner, entre autres questions, celle des campagnes internationales pour la préservation du patrimoine culturel de l'humanité. Ces campagnes, après le succès de cette entreprise pour la sauvegarde d'Abou Simbel et autres monuments de Nubie, se sont multipliées à un rythme accéléré. L'Ambassadeur Clark a été désigné comme l'un des rapporteurs chargés d'étudier ce sujet.

Décisions prises par le Directeur général

Le 1er juin, le Directeur général a annoncé deux nominations à la direction générale qui ne sont pas sans lien avec la situation décrite ci-dessus.

Jean Knapp (France) qui était Sous-directeur général chargé du Bureau d'études et de programmation devient Directeur général adjoint, poste vacant depuis quelques années. Cette nomination a été considérée comme une réponse aux démarches pressantes invitant le Directeur général à se décharger d'une partie du fardeau de sa charge.

La seconde nomination par contre était inattendue. Gérard Bolla (Suisse) Sous-directeur général pour la communication, est "chargé de mission auprès du Directeur général" avec le rang de Directeur général adjoint. La nomination est pour une durée limitée et M. Bolla sera chargé de la mise en place et du fonctionnement des cinq groupes de travail dont le Directeur général avait antérieurement annoncé la création et qui siègeront tout au cours de l'été. Ces groupes de travail traiteront des questions suivantes: personnel, analyse du programme, techniques budgétaires, évaluation et information du public.

Ottawa, Canada
juillet 1984

5.1 Communication du Secrétaire d'État des États-Unis d'Amérique concernant le retrait des États-Unis d'Amérique (119 EX/14 et 119 EX/INF.6)

Le Conseil exécutif,

1. Ayant pris note du rapport présenté par le Directeur général dans le document 119 EX/14 relatif à une lettre adressée par le gouvernement des États-Unis d'Amérique concernant le retrait de ceux-ci de l'Unesco,

2. Considérant que tout État membre, en adhérant à l'Acte constitutif de l'Unesco, a reconnu en toute souveraineté tous les principes et idéaux énoncés dans cet Acte,

3. Rappelant le principe d'universalité du système des Nations Unies, dont l'Unesco fait partie,

4. Prend note avec regret du fait que le gouvernement des États-Unis d'Amérique a jugé nécessaire de prendre la décision de quitter l'Unesco;

5. Exprime l'espoir que le gouvernement des États-Unis d'Amérique reconsidérera sa décision dès que possible à la lumière des vues et des propositions formulées par les membres du Conseil exécutif.

(119 EX/SR.8, 9, 10, 11, 19)

5.11 Communication du ministre britannique du Développement outre-mer au Directeur général relative à la politique du Royaume-Uni vis-à-vis de l'Unesco (119 EX/30)

Le Conseil exécutif,

1. Ayant entendu le Directeur général et prenant acte des initiatives de réformes qu'il a annoncées au Conseil exécutif dans son rapport oral afin d'améliorer le fonctionnement du Secrétariat,

2. Ayant présent à l'esprit le débat qui a eu lieu au Conseil sur le point 5.11,

3. Tenant compte aussi de la nécessité d'améliorer continuellement le fonctionnement de tous les organes de l'Organisation et de renforcer le climat de coopération entre les États membres, et prenant acte de la communication du ministre britannique du développement outre-mer (119 EX/30),

4. Décide, conformément à l'article 17 de son Règlement intérieur, de constituer en son sein un comité de caractère temporaire comprenant deux représentants de chaque groupe géographique, étant entendu que, compte tenu du caractère exceptionnel des circonstances, le membre du Conseil exécutif représentant le pays hôte prendra également part aux travaux dudit Comité;

5. Décide que ledit Comité, saisi de toutes les propositions et suggestions découlant du débat au Conseil sur les points 3.3, 4.1.1, 5.1, 5.11 et 6.5 de l'ordre du jour, aura pour mandat de présenter au Conseil

....2

des recommandations et des mesures concrètes tendant à améliorer le fonctionnement de l'Organisation, au sujet desquelles le Conseil exécutif pourrait prendre des décisions ou qui pourraient servir de base à des recommandations que le Conseil soumettrait à la Conférence générale à sa vingt-troisième session;

6. Recommande que le Comité prenne en considération telles autres informations et opinions qu'il jugera pertinentes et nécessaires à l'accomplissement de sa mission;

7. Demande au Directeur général de présenter au Conseil exécutif, à sa 120e session un rapport sur les résultats des initiatives qu'il aura prises dans le cadre de ses responsabilités;

8. Demande en outre au Comité de faire rapport sur ses travaux à la même session du Conseil exécutif.

(119 EX/SR.12, 13, 14, 15 et 19)